

Vergaderjaar 2004–2005

**29 283**

## Onderzoek naar infrastructuurprojecten

**Nr. 6**

### HOOFDRAPPORT

	<b>Ten geleide</b>	<b>7</b>	6.2	Sturing en controle via de Procedure- en Informatie-regeling Grote Projecten	59
<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>9</b>	6.3	Integrale beleidsafweging tussen projecten	62
			6.4	De Wet op de ruimtelijke ordening als wettelijk kader voor infrastructuurprojecten	64
	<b>DEEL I Probleemanalyse</b>		6.5	Beleidsopgaven voor de uitvoering	70
<b>2</b>	<b>GROTE PROJECTEN: ONVOORSPELBAAR EN ONALLEDAAGS</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>VOORWAARDEN VOOR VERBETERING VAN POLITIEKE STURING EN CONTROLE</b>	<b>73</b>
2.1	Een eerste duiding	15			
2.2	Complexiteit	16	7.1	Grondwettelijke verankering van de informatievoorziening aan het parlement	73
2.3	Bijzondere kenmerken van de besluitvorming over grote projecten	18	7.2	Geen parlementaire controle zonder een zelfbewuste, dualistische houding	75
2.4	Bestaande procedures rond grote infrastructuur	19			
2.5	Eisen aan het toetsingskader	21	7.3	Bewerktuiging van de Tweede Kamer	76
<b>3</b>	<b>STURING EN CONTROLE</b>	<b>23</b>		<b>DEEL III Aanbevelingen en concrete voorstellen</b>	
3.1	Inleiding	23			
3.2	Leerervaringen van Betuweroute en HSL-Zuid	23	<b>8</b>	<b>AANBEVELINGEN EN CONCRETE VOORSTELLEN</b>	<b>83</b>
3.3	Knelpunten op het gebied van politieke sturing en controle bij de besluitvorming	26	8.1	Aanbevelingen	83
3.4	Knelpunten op het gebied van sturing en controle bij de uitvoering	31	8.2	Concrete voorstellen	85
3.5	Eisen aan het toetsingskader	36	I.	Proeve van een Protocol Procedure- en informatie-regeling Grote Projecten	86
<b>4</b>	<b>KWALITEIT VAN DE INFORMATIEVOORZIENING</b>	<b>38</b>	II.	Proeve van een voorstel tot wijziging van de Wet Fonds Economische Structuurversterking	101
4.1	Leerervaringen van Betuweroute en HSL-Zuid	38	III.	Proeve van een amendement op het aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening	115
4.2	Structurele problemen in de informatievoorziening	39	IV.	Proeve van een motie over het hebben van direct contact tussen rijksambtenaren en leden van de Staten-Generaal	122
4.3	Eisen aan het toetsingskader	44			
<b>5</b>	<b>INFORMATIEVERWERKING DOOR DE TWEDE KAMER</b>	<b>45</b>		<b>BIJLAGEN</b>	
5.1	Leerervaringen van Betuweroute en HSL-zuid	45	1.	Onderzoeksverantwoording	126
5.2	Structurele problemen in de informatieverwerking	46	2.	Notitie leerervaringen grote projecten	137
5.3	Best practices in het buitenland	49	3.	Overzicht geraadpleegde bronnen	145
5.4	Eisen aan het toetsingskader	51	4.	Afkortingenlijst	150
	<b>DEEL II Oplossingen en condities</b>		5.	Selectie van ingekomen post	152
<b>6</b>	<b>HET TOETSINGSKADER VOOR GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN</b>	<b>56</b>			
6.1	De essentie van het toetsingskader	56			



## TEN GELEIDE

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft van de Tweede Kamer de opdracht gekregen om vanuit het perspectief van het parlement *«te komen tot een hanteerbaar kader voor de Tweede Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren. Dit kader moet gebaseerd zijn op de leerervaringen bij bestaande projecten en moet te gebruiken zijn bij toekomstige grote infrastructuurprojecten»*

In haar zoektocht naar antwoorden is de commissie er gaandeweg van overtuigd geraakt dat er structurele oorzaken zijn, die verhinderen dat de Tweede Kamer op een goede en geloofwaardige manier haar rol op het gebied van politieke sturing en politieke controle ten aanzien van grote projecten inhoud kan geven. De commissie is ervan overtuigd dat het wegnemen van deze oorzaken in belangrijke mate zal bijdragen aan de kwaliteit van de voorbereiding, uitwerking en uitvoering van grote projecten. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft er bewust voor gekozen om zich tot het onderwerp van parlementaire besluitvorming te beperken. Hoewel sommigen dat wellicht van de commissie verwachten – en de reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid daar ook zeker toe uitnodigen – doet de commissie bewust geen uitspraken over hoe het kabinet en haar ambtenaren grote projecten moeten beheersen, managen etc. Het is niet de primaire opdracht van de commissie, maar het is ook niet – hoewel er heel veel anders en beter moet – het kernprobleem.

Centraal staat de prioriteitstelling door de Tweede Kamer van de selectie van grote projecten – welke wel, welke niet? – en een vroegere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming over grote projecten op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening-Nieuwe Stijl (structuurvisie en uitwerkingsfase). Inhoudelijk kan de Tweede Kamer haar rol alleen dan waarmaken als zij bereid is haar kennis- en informatieinfrastructuur te verbeteren. Dat begint met de vraag of het grondwettelijke recht van de Staten-Generaal op informatie wel afdoende is geregeld, nu parlementaire onderzoeken keer op keer laten zien dat de informatievoorziening een structureel probleem is. Maar ook met de verwerking van informatie, die thans voorhanden is, heeft de Tweede Kamer een probleem. De Commissie heeft de overtuiging dat hier de kost voor de baat uitgaat. De investeringen die de Tweede Kamer moet doen om de kwaliteit van haar werk te verbeteren, vallen in het niet bij de tientallen miljoenen euro die de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in de huidige situatie de staat kost.

Voorts zijn veranderingen in wet- en regelgeving onvermijdelijk. Dat lijkt technisch, maar is dat geenszins. De voorstellen die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten doet, zijn allemaal voorstellen die de Tweede Kamer zelfstandig kan doorvoeren. Anders gezegd: als de Tweede Kamer dat zou willen, kan zij zelf haar positie ingrijpend verbeteren. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten schroomt niet de Tweede Kamer te vragen in deze haar verantwoordelijkheid ten volle te nemen.

Het hoofdrapport, dat voor u ligt, bestaat uit drie delen.

In deel I is de analyse opgenomen van de knelpunten, die verhinderen dat de Tweede Kamer haar rol op het gebied van politieke controle en sturing op een effectieve manier kan vervullen.

In deel II wordt het toetsingskader gepresenteerd, dat de commissie heeft ontwikkeld. Daarnaast formuleert de commissie voorwaarden voor verbetering van de politieke sturing en controle, die boven het toetsingskader, dat hoofdzakelijk gericht is op infrastructuurprojecten, uitstijgen.

In deel III doet de commissie concrete, direct door de Tweede Kamer toepasbare voorstellen in de vorm van een protocol, een wetsvoorstel, een amendement en een motie. De Tweede Kamer kan hiermee zelf het initiatief in handen nemen en actief bijdragen aan de oplossing van de gesignaleerde problemen.

Met dit rapport hoopt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten een bijdrage te leveren aan het debat over de wijze waarop politieke sturing en politieke controle in relatie tot grote projecten kunnen worden verbeterd. Het geeft het parlement de plaats in het besluitvormingsproces die het behoort te hebben, als het gaat om grote projecten die bepalend zijn voor de (her)inrichting van ons land.

De voorzitter van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten,  
Adri Duivesteijn

## 1 INLEIDING

In 2007 zullen hogesnelheidstreinen tussen Amsterdam en België over een eigen tracé gaan rijden. Goederentreinen van Rotterdam naar Duitsland en andersom kunnen in datzelfde jaar gebruik gaan maken van de Betuweroute. Daarmee komt een eind aan twintig jaar debatteren, plannen, onderzoeken en bouwen. Dan krijgen beide spoorlijnen eindelijk de kans om zichzelf te bewijzen. Want onomstreden zijn ze in al die jaren nooit geweest. De hogesnelheidstrein stond als zodanig al snel niet meer ter discussie, maar het tracé met een boortunnel onder het Groene Hart roept her en der nog steeds onbegrip op. Van de Betuweroute worden zelfs nut en noodzaak nog betwist. De enorme kosten die aan de nieuwe spoorlijnen zijn verbonden, voeden die onvrede. Naar huidig inzicht zal de HSL-Zuid uiteindelijk ongeveer € 6,5 miljard kosten. Aan de Betuweroute hangt een prijskaartje van € 4,8 miljard. In 1990, toen de Betuweroute in het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer verscheen, werden de kosten nog op minder dan € 1,13 miljard (f 2,5 miljard) geraamd, overigens exclusief de kosten voor de modernisering van de Haven-spoorlijn.

Mogelijk zullen de kosten voor beide spoorlijnen nog hoger uitvallen. In de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor 2003 was een bedrag van € 985 miljoen opgenomen als risicoreservering voor «de aanleg van grote spoorprojecten», een novum in de budgettering van grote overheidsprojecten. Deze risicoreservering was de directe aanleiding voor de instelling, ruim een jaar later, van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI). Daar tussenin verrichtte de Algemene Rekenkamer op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek naar de risicoreservering.<sup>1</sup> In de conclusies toont de Algemene Rekenkamer zich kritisch over het instrument risicoreservering en de wijze waarop daarover met de Tweede Kamer is gecommuniceerd. De Algemene Rekenkamer plaatst ook vraagtekens bij de onderbouwing van het bedrag van € 985 miljoen: *«Op basis van dit onderzoek is niet aan te geven in hoeverre zich bij de verdere realisatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid nog meer (nieuwe) risico's zullen manifesteren. Zo zijn ook aan de exploitatiefase van de HSL-Zuid nog risico's voor de Staat verbonden: daarop bestaat thans nog geen volledig zicht. Verdere ombuigingen binnen de V&W-begroting kunnen dus ook met deze risicoreservering niet uitgesloten worden».*

Op 20 februari 2003 nam de Tweede Kamer de motie-Hermans aan.<sup>2</sup> Deze riep op tot een parlementair onderzoek naar aanleiding van het (op dat moment nog te verschijnen) Rekenkamerrapport. Uit de tekst van de motie blijkt dat de zorgen van de Tweede Kamer dieper zitten dan alleen de risicoreservering. Overwegingen voor het onderzoeksvoorstel zijn *«dat het noodzakelijk is dat de Kamer lering trekt uit de besluitvorming en de totstandkoming van de Betuwelijn»* en *«dat veel infrastructurele projecten vele malen duurder uitvallen dan begroot en dat de Kamer dit in de toekomst wenst te voorkomen».*

De plotselinge risicoreservering drukte de Tweede Kamer met de neus op de feiten: de parlementaire controle op grote infrastructuurprojecten schiet tekort. De Tweede Kamer heeft weliswaar de hand gehad in een groot aantal inpassingsmaatregelen (tunnels, verdiepte tracédelen, milieumaatregelen, enzovoort), maar heeft nooit werkelijk greep gehad op de initiële besluitvorming. De Tweede Kamer liep stelselmatig achter de feiten aan. Tegelijk verloor het ministerie van Verkeer en Waterstaat de

---

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer, *Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid*, 18 juni 2003, gepubliceerd als kamerstuk 28 724, nr. 8, vergaderjaar 2002–2003.

<sup>2</sup> TK, 2002–2003, 22 589, nr. 215.

greep op het budget. De Tweede Kamer werd gezien als risicofactor in de budgetbeheersing en het ministerie ontwikkelde strategieën om daarmee om te gaan.<sup>3</sup>

De Voorzitter van de Tweede Kamer installeerde de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op 27 november 2003. De commissie bestaat uit de volgende leden:

- de heer A. Duivesteyn (voorzitter, PvdA),
- de heer Ch. B. Aptroot (ondervoorzitter, VVD),
- de heer M. J. L. M. Hermans (LPF),
- de heer G. P. J. Koopmans (CDA),
- de heer A. Slob (CU),
- de heer V. M. Kool (griffier).

De TCI heeft de onderzoeksdoelstelling overgenomen die eerder door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat was geformuleerd: *«De onderzoeksdoelstelling is om te komen tot een hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren. Dit kader moet gebaseerd zijn op de leerervaringen bij bestaande projecten en moet te gebruiken zijn bij toekomstige grote infrastructuurprojecten».*

De TCI werkte dat in haar plan van aanpak uit in de volgende probleemstelling: *«Op welke wijze kan de Tweede Kamer de invulling van zijn rol bij de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten verbeteren?»* Onderliggende deelvragen zijn:

- *Op welke wijze wil de Tweede Kamer grip krijgen en houden op infrastructuurprojecten? Op welke aspecten wil de Kamer daarbij sturen en waarover wil de Tweede Kamer op welke wijze geïnformeerd worden (toetsingskader)?*
- *Reconstructie van het verloop van concrete projecten Betuweroute en HSL-Zuid. In hoeverre voldoet dit aan hetgeen de TCI wenselijk acht? Zou het toetsingskader bij deze projecten hebben geleid tot verbeteringen in het verloop van deze projecten?*
- *Op welke wijze zou de Tweede Kamer beter invulling kunnen geven aan de verschillende rollen (medewetgever, budgetverlener, controleur) die zij speelt?*

Dit rapport bevat het nieuwe toetsingskader, zoals de TCI dat heeft ontwikkeld. Het is een voorstel geworden voor een flexibele aanpak van grote infrastructuurprojecten, dat recht doet aan de onvoorspelbare en complexe omgeving waarin projecten als deze tot stand moeten komen en aan de rol die de Tweede Kamer daarin hoort te hebben, zowel in sturende als in controlerende zin. Het biedt een aantal ankers voor de parlementaire sturing, geïntegreerd in de procedures voor ruimtelijk-economische projecten van het Rijk, zoals die nu gelden en in ontwikkeling zijn. De controlefunctie van het parlement krijgt in de eerste plaats vorm via de Procedureregeling Grote Projecten. Het voorgestelde toetsingskader voorziet in een aantal voorstellen tot aanscherping van deze regeling, die omgedoopt zou moeten worden in de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten. Deze regeling moet nauw worden gekoppeld aan de bestaande procedures voor ruimtelijk-economische investeringen. Daartoe doet de TCI voorstellen voor wijziging van de Wet FES en voor aanpassingen op het wetsvoorstel voor de Wet op de ruimtelijke ordening.

---

<sup>3</sup> In de Rijksplanologische Commissie, 22 februari 1994, zei de heer Westerduin namens het ministerie van Verkeer en Waterstaat: *«De discussie over de Betuwelijn heeft geleerd dat, gezien het grote aantal door de Kamer gewenste aanvullende maatregelen, het nodige «wisselgeld» in de zak moet worden gehouden».*

Het toetsingskader is *geen* masterplan dat voorschrijft hoe infrastructuurbeleid gevoerd moet worden. Of een infrastructuurproject al dan niet nodig is, blijft een politieke afweging die per geval gemaakt moet worden. Het is ook *geen* blauwdruk voor de voorbereiding en uitvoering van infrastructuurprojecten. Daarvoor verschillen de projecten te veel van elkaar. Dat behoort ook niet tot de competentie van een Kamercommissie. Wel wil de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zeker stellen dat het politieke proces van sturing en controle naar behoren kan verlopen. Daarvoor zijn procedures nodig die voldoende checks & balances bevatten en die alle betrokkenen – de Tweede Kamer, maar ook departementen, burgers en organisaties buiten het politieke circuit – in de gelegenheid stellen hun inbreng te leveren.

Procedures bieden houvast voor de politieke sturing en controle door de Tweede Kamer, maar zijn op zichzelf onvoldoende om grip te krijgen en te houden op grote projecten. De reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid tonen ook aan dat de Tweede Kamer bestaande procedures vaak niet goed heeft gebruikt. Wil het voorgestelde toetsingskader kunnen slagen, dan is ook een bestuurscultuur nodig waarin kabinet en Tweede Kamer elkaar open en onbevangen tegemoet treden en waarin de verhouding tussen oppositie en coalitie niet per definitie de scheidslijn in het debat bepaalt. Bovendien moet de Tweede Kamer zich als controlerend orgaan minder afhankelijk opstellen van de informatie die het kabinet haar aanreikt. De Tweede Kamer moet veel meer werk maken van de eigen kennisinfrastructuur, door te investeren in eigen informatiebronnen en in capaciteit om alle informatie die haar bereikt, te kunnen verwerken en te kunnen beoordelen.

Na een introducerend hoofdstuk over de bijzondere eisen die grote infrastructuurprojecten aan de besluitvorming stellen, leiden de hoofdstukken 3 tot en met 5 tot een programma van eisen voor het toetsingskader. Achtereenvolgens gaan zij in op de parlementaire sturings- en controlemomenten, de kwaliteit van de informatie en de capaciteit van de Tweede Kamer om de aangereikte informatie te analyseren en te interpreteren. Dat gebeurt steeds aan de hand van de leerervaringen uit de reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid, alsmede op basis van meer algemene inzichten uit theorie en praktijk. In hoofdstuk 6 wordt het nieuwe toetsingskader gepresenteerd. Dat is in principe toe te passen op alle grote projecten, ook buiten het veld van infrastructuur en andere ruimtelijk-economische projecten, maar het bevat een aantal verbijzonderingen voor ruimtelijk-economische projecten. Specifieke aandacht wordt besteed aan een aantal beleidsopgaven. Hoofdstuk 7 bevat de condities waaronder het toetsingskader kan functioneren.

Daarbij wordt ingegaan op het fundamentele punt van het informatierecht van de Tweede Kamer en het ontbreken van een informatieplicht bij de regering. Ook de cultuur en werkwijze van de Tweede Kamer komen aan de orde. Hoofdstuk 8 vat de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten samen. In de bijlagen zijn een onderzoeksverantwoording, alsmede enkele andere documenten opgenomen. Daarnaast is een notitie opgenomen met leerervaringen, die een voormalig projectdirecteur van de HSL-Zuid de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft doen toekomen.

Bij de totstandkoming van dit hoofdrapport heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zich laten bijstaan door prof. dr. ir. H. Priemus (onderzoekcoördinator) en prof. dr. P. 't Hart (onderzoeksadviseur). Aan de basis van het hoofdrapport staan vijf onderzoeksrapportages. De

reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid zijn beide neergelegd in een eigen deelrapportage met een slotbeschouwing, waarin het politiek-bestuurlijk optreden rond het betreffende project wordt geëvalueerd. Ook voor de Zuiderzeelijn is zo'n rapportage gemaakt, waarin de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten het toetsingskader heeft gespiegeld aan dit in ontwikkeling zijnde project. Daarnaast heeft een groot aantal onderzoekers bijdragen geleverd op één of meer specifieke thema's. Hun bijdragen zijn gebundeld in een apart wetenschappelijk rapport, getiteld «Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten». Een cruciale bijdrage aan het onderzoek is geleverd door de deelnemers aan zeventig openbare gesprekken, die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft gehouden in de periode van 30 augustus tot en met 17 september 2004. De stenografische verslagen van deze hoorzittingen zijn te vinden in de laatste onderliggende deelrapportage.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten meent dat grote projecten onvermijdelijk horen bij de constante (her)inrichting van het land. De vraag is dan ook niet of grote projecten al dan niet gewenst zijn, maar veel eerder hoe ten tijde van de besluitvorming de ratio ervan te vergroten is. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten kiest geen positie voor of tegen de Betuweroute en de HSL-Zuid. Het onderzoek heeft niet de ambitie om het finale woord te spreken in de vraag of de gekozen oplossingen ook de beste oplossingen waren. Wel stelt de commissie vast dat beide projecten omstreden zijn en voorlopig zullen blijven, ondanks de grote politieke inspanningen die men zich heeft getroost. Dat leidt tot de vraag op basis van welke informatie de Tweede Kamer in de loop der jaren haar positie dan eigenlijk heeft gebaseerd, en of zij wel voldoende geëquipeerd was om tot een weloverwogen standpunt te komen. De keuzes van de Tweede Kamer en de wijze waarop die tot stand zijn gekomen, hebben veel onbegrip gekweekt en veel mensen in hun directe belang geraakt. Ze hebben geleid tot twee miljardenprojecten met een matig maatschappelijk draagvlak en een onzekere economisch draagvlakbasis. De wijze waarop de Tweede Kamer tot besluiten is gekomen, was gedwee en weinig dualistisch, ondanks hooglopende debatten, kritische onderzoeken en een groot aantal afgedwongen inpassingsmaatregelen. Dat heeft het gezag van de Staten-Generaal als hoogste democratische orgaan van Nederland aangetast. Zo mag dat in de toekomst niet meer gaan. Niet bij de Zuiderzeelijn en niet bij welk ander toekomstig infrastructuurproject dan ook. Het toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten heeft de bedoeling om de positie van de Tweede Kamer zodanig te versterken, dat in de toekomst de publieke besluitvorming beter zal verlopen.



**DEEL I**

**PROBLEMANALYSE**



## 2 GROTE PROJECTEN: ONVOORSPELBAAR EN ONALLEDAAGS

### 2.1 Een eerste duiding

Grote infrastructuurprojecten zijn vaak ten tijde van de voorbereiding en de uitvoering *omstreden*. Veelal komt de waardering later. Grote projecten vertegenwoordigen voor sommigen een ambitie of een wenkend perspectief. Zij zien grote projecten als katalysatoren voor economische en/of ruimtelijke ontwikkelingen en achten de uitstraling belangrijk voor Nederland. Voor anderen is hetzelfde project een bron van onrust: er is altijd discussie over, er dreigt veel overlast voor omwonenden en de beeldvorming over het project in de media is negatief. Zij zien in het project het bewijs van een eenkennige en megalomane rijksoverheid, die ondanks onbeheersbare kosten en dwarsliggende gemeenten haar eigen project wil doordrijven, hoewel dat nooit de verwachte reizigersaantallen of goederenstromen zal genereren. Zowel van de positieve als de negatieve kijk op grote projecten bevatten de reconstructies van de HSL-Zuid en de Betuweroute tal van voorbeelden.

Een tweede constante factor in grote infrastructuurprojecten is de grote *dynamiek en complexiteit*. Ze verlopen bij voortdurend anders dan gepland, ze staan onder invloed van veel onvoorspelbare tendensen en gebeurtenissen en de processen waarbinnen ze tot ontwikkeling komen zijn uitermate complex. In de volgende paragraaf wordt op dit aspect ingegaan. Wanneer een project «groot» genoemd kan worden is moeilijk te zeggen. Grote infrastructuurprojecten leggen een forse claim op de organisatie die ze uitvoert en de samenleving die ze ontvangt. «Groot» is echter een relatief begrip: voor een gemeente kan een rondweg een majeure ingreep zijn en in een gemoedelijke woonbuurt kan de aanleg van een rotonde of een vrije trambaan al een bron van onrust zijn. Andersom zijn de Betuweroute en de HSL-Zuid op Europese schaal aan de kleine kant. Het heeft te maken met de spankracht van het systeem waarbinnen grote projecten plaatshebben.<sup>4</sup> De complexiteit is wat grote projecten bindt. In achtergrond, doelstellingen, effecten en problemen kunnen ze sterk uiteenlopen, zelfs als het gaat om infrastructuur, maar complex zijn ze altijd.

Een symptoom van deze complexiteit is de systematische overschrijding van het budget die gepaard gaat met infrastructuurprojecten. Naar dit onderwerp hebben Flyvbjerg c.s. onderzoek gedaan, waarbij 268 projecten in twintig landen verspreid over vijf continenten betrokken waren.<sup>5</sup> Flyvbjerg heeft voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten verslag gedaan van zijn bevindingen. Zijn onderzoeksteam ontdekte dat onderschatting van de kosten bij 86 procent van de projecten voorkomt, in alle onderzochte landen en over de complete onderzoeksperiode van zeventig jaar. De opbrengsten (in termen van reizigersaantallen of vervoersvolume) worden even stelselmatig overschat. Flyvbjerg verklaart dit fenomeen voor een groot deel uit politiek gedrag van de betrokkenen.

<sup>4</sup> P. 't Hart, *Publieke ondernemers in Babylonische netwerken: grote projecten en politiek-bestuurlijk management*, Beleid & Maatschappij 1993–3.

<sup>5</sup> B. Flyvbjerg, N. Bruzelius en W. Rothengatter, *Megaprojects and Risk: an anatomy of ambition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003. Zie ook het verslag van de openbare hoorzitting met Flyvbjerg, 30 augustus 2004.

Grote projecten zijn *unieke gebeurtenissen* in het openbaar bestuur. Door de grote schaal komen krachten vrij, waardoor een routine-aanpak niet meer volstaat. Elk groot project vraagt om een bijzondere op de situatie toegesneden aanpak. Het toetsingskader waaraan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft gewerkt, moet gelegenheid bieden voor een intensievere parlementaire aansturing en begeleiding, maar ook aansluiten op het bijzondere karakter van een groot project. In dit hoofdstuk wordt het speelveld verkend: de factoren die een groot project complex

maken (maatschappelijk, technisch, financieel) en de gevolgen die dat heeft voor de politiek-bestuurlijke aanpak. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt, mede aan hand van de leerervaringen van Betuweroute en HSL-Zuid, toegewerkt naar het toetsingskader.

## 2.2 Complexiteit

Een onderscheidende factor van grote projecten is de hoge mate van complexiteit. Daarbij zijn verschillende vormen van complexiteit te onderscheiden:

1. Maatschappelijke complexiteit.
2. Technische complexiteit.
3. Financiële complexiteit.

### *Ad 1. Maatschappelijke complexiteit*

Grote infrastructuurprojecten hebben – als het goed is – een belangrijke betekenis voor de samenleving, maar leggen er ook een claim op. Veel mensen hebben ermee te maken. Sommigen plukken er de vruchten van, anderen ondervinden nadeel. Benadeelden zijn gedeeltelijk tegemoet te komen met bijvoorbeeld compenserende of verzachtende maatregelen. Toch kent ieder project winnaars en verliezers. De politieke besluitvorming moet daar in redelijkheid een balans in vinden. Maar wat voor de politiek redelijk is, kan bij direct betrokkenen nog steeds verontwaardiging oproepen. Ontevredenheid en protest (terecht of onterecht) zijn inherent aan een groot project. Globaal kunnen de volgende factoren een groot project in maatschappelijke zin complex maken:<sup>6</sup>

- een grote (nadelige) invloed op de leefomgeving, die leidt tot veel protest;
- veel blokkademacht door derden, die protest effectief maakt;
- een grote afhankelijkheid van voorkeuren onder gebruikers, die de baten van het project onzeker maakt;
- een grote variëteit en dynamiek in voorkeuren en doelen van gebruikers, die de onzekerheid over de baten van het project verder vergroot;
- een lange doorlooptijd, die het mogelijk maakt dat nieuwe bezwaren en problemen worden opgeworpen.

### *Ad 2. Technische complexiteit*

Grote infrastructuurprojecten zijn vaak technische hoogstandjes. De verleiding is groot om nieuwe technieken toe te passen: de snelste en de stilste trein, de minst hinderlijke en meest snelle bouwmethode, een aanbestedingsprocedure die het onderste uit de kan haalt, enzovoort. Van de nieuwe techniek wordt het meeste effect of de grootste efficiëntie verwacht. Maar eigen aan een groot project is ook dat als de eerste stappen in de uitvoering zijn gezet, er in feite geen weg terug meer is. Dat geldt ook als de innovaties tegenvallen of complicaties optreden. Technische problemen kunnen de voortgang van het project onder grote druk zetten en een stimulans zijn voor allerlei nieuwe vragen over de waarde van het project in zijn geheel. De recent geopende Haagse tramtunnel is hiervan een sprekend voorbeeld. Technisch kan een project complex zijn door onder meer de volgende factoren:<sup>7</sup>

- de toepassing van innovatieve technieken, die elders nog niet zijn beproefd;
- ondeelbaarheid van het project, waardoor risico-spreiding over verschillende afzonderlijke deelprojecten niet mogelijk is;
- een strakke koppeling tussen de verschillende onderdelen van het

<sup>6</sup> Gebaseerd op H. de Bruijn en M. Leijten, *Algemene kenmerken van grote infrastructuurprojecten*, in: H. Priemus (red.), *Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten*, Den achtergrondstudies ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, Den Haag 2004.

<sup>7</sup> Idem.

- project, waardoor uitvoeringsproblemen in het ene deelproject rechtstreekse nadelige gevolgen hebben voor een ander deelproject;
- een sprongsgewijze in plaats van een stapsgewijze invoering, zodat er geen ruimte is voor testen en experimenteren: alles moet in één keer goed zijn;
- het ontbreken van een terugvaloptie, waardoor er geen plan B is als er bij het gekozen alternatief problemen rijzen;
- multifunctionaliteit: hoewel het verenigen van verschillende functionaliteiten aantrekkelijk klinkt, betekent dit vaak ook een onevenredige verzwaring van de eisen die aan het project worden gesteld.

### Ad 3. Financiële onzekerheid

De maatschappelijke en technische complexiteit vertaalt zich direct door in de financiële projectbeheersing. Er is immers veel geld gemoeid met grote projecten. Een goede financiële beheersing is dus essentieel, maar de complexe omgeving maakt het vaak moeilijk, zo niet onmogelijk, om binnen het vastgestelde budget te blijven. Globaal zijn er drie redenen die projecten duurder maken:

- inflatie: hogere prijzen en loonkostenstijgingen;
- scopewijzigingen: veranderingen in de projectdefinitie die de uitvoering of de functionaliteit van het project doen veranderen;
- te optimistische ramingen van kosten en opbrengsten.

Ter illustratie: het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in 2003 de kostenverhogingen voor vier grote projecten onderzocht: de Betuweroute, de HSL-Zuid, de Maaswerken en de Westerscheldetunnel.<sup>8</sup> Kostenverhogingen zijn ingedeeld in prijsbijstellingen (inflatie), politieke besluitvorming (de verwerking van moties, inspraakresultaten en dergelijke), herijking van de raming en «mee- en tegenvallers». De laatste twee komen globaal overeen met te optimistische ramingen, de politieke besluitvorming betreft scopewijzigingen. Onderstaande tabellen geven het resultaat van die exercitie.<sup>9</sup>

**Tabel 2.1: Kostenverhogingen Betuweroute (in miljoen euro)**

PKB deel 1	2 335	
Prijsbijstellingen	907	39%
Herijking raming	177	8%
Politieke besluitvorming	1 218	52%
Saldo mee- en tegenvallers	172	7%
<b>Totaal (excl. risicoreservering)</b>	<b>4809</b>	<b>106%</b>

**Tabel 2.2: Kostenverhogingen HSL-Zuid (in miljoen euro)**

PKB deel 1	2 659	
Prijsbijstellingen	861	32%
Politieke besluitvorming (o.a. boortunnel) en scopewijzigingen	2 027	76%
Saldo mee- en tegenvallers	396	15%
<b>Totaal (excl. risicoreservering)</b>	<b>5943</b>	<b>124%</b>

<sup>8</sup> TK, 2002–2003, 28 645, nr. 7 (bijlagen).

<sup>9</sup> Dit zijn berekeningen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De kolom met percentages (de relatieve kostenstijging ten opzichte van de oorspronkelijke raming) is hieraan toegevoegd. Vergelijkbare berekeningen door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zijn opgenomen in de reconstructierapporten over de Betuweroute (tabel 7.11) en de HSL-Zuid (tabel 8.7). Deze laten een licht afwijkend, maar niet wezenlijk ander beeld zien. Verschillen laten zich onder meer verklaren door een recentere peildatum en een op onderdelen afwijkende toedeling van kostenverhogingen. Voor de HSL-Zuid dient bedacht te worden dat scopewijzigingen ook grote budgetoverhevelingen omvatten, die zijn ontstaan doordat naderhand wegenbudgetten voor de A16 en A4 zijn toegevoegd.

**Tabel 2.3: Kostenverhogingen Maaswerken (in miljoen euro)**

Standpuntbepaling	371	
Prijsbijstellingen	44	12%
Scopewijzigingen	39,5	11%
Herijking raming (incl. risicoreservering)	90,5	24%
<b>Totaal</b>	<b>545</b>	<b>47%</b>

**Tabel 2.4: Kostenverhogingen Westerscheldetunnel (in miljoen euro)**

Basisrapportage	753	
Prijsbijstellingen	36	5%
Scopewijzigingen	122	16%
Saldo mee- en tegenvallers	- 75	- 10%
<b>Totaal</b>	<b>836</b>	<b>11%</b>

De categorie «politieke besluitvorming en/of scopewijzigingen» – vaak vallen die samen – blijkt goed te zijn voor een fors aandeel van de kostenverhogingen. Bij de Maaswerken is het aandeel relatief bescheiden, maar nog altijd ongeveer 11 procent van de oorspronkelijke kosten. Bij de Westerscheldetunnel gaat het om circa 16 procent van de oorspronkelijke kosten. De percentages bij de Betuweroute en de HSL-Zuid zijn van een andere orde: respectievelijk 52 procent en 76 procent. Daaruit zijn niet op voorhand conclusies te trekken. De politieke besluitvorming kan uit de hand zijn gelopen, maar evengoed kan de oorspronkelijke projectopzet irreëel, want te minimalistisch, zijn geweest. Een project dat in eerste opzet niet voldoende anticipeert op maatschappelijke gebruikseisen en randvoorwaarden, zal vroeg of laat met scope-uitbreidingen en daarmee samenhangende prijsverhogingen te maken krijgen. Kostenstijgingen die met de projectscope te maken hebben, vloeien vaak voort uit het politieke spel dat tussen regering en decentrale overheden en tussen regering en parlement plaats heeft. Dit is een vrij ongrijpbaar proces. Dit klemmt des te meer, omdat scopewijzigingen en politieke besluitvorming veruit de grootste veroorzaker van kostenstijgingen bij grote projecten zijn.

### 2.3 Bijzondere kenmerken van de besluitvorming over grote projecten

Besluitvorming over complexe projecten vindt plaats in een beleidsarena van elkaar beïnvloedende partijen. Vanuit hun eigen doelstellingen zoeken de vele verschillende actoren naar integrale oplossingen voor hun eigen specifieke problemen. Teisman (1998) zegt hierover: «Actoren zijn tot elkaar veroordeeld. Omdat actoren elkaar nodig hebben, ontstaan onderlinge relaties. Het beleidsveld neemt de vorm aan van een netwerk van afhankelijkheidsrelaties. Op zulke beleidsvelden bestaan geen willoze uitvoerders van beleid. Er is niet één sturingsprogramma, maar een reeks beïnvloedingsprogramma's. In een stelsel, gebaseerd op checks and balances, worden initiatieven onder vuur genomen, hetgeen zeer wel kan leiden tot betere beleidsvoorstellen.»<sup>10</sup>

De overheid blijft in deze benadering een bijzondere, veelal dominante partij. Maar ook de overheid bestaat niet uit één enkele actor. Instituties zoals de regering, de beide Kamers der Staten-Generaal, provincies, gemeenten, de Algemene Rekenkamer en de planbureaus nemen elk binnen dat netwerk een eigen positie in.

<sup>10</sup> G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, derde druk, Elsevier, Den Haag, 1998.

Binnen het kabinet kunnen ministers een verschillende positie innemen en binnen de Kamers der Staten-Generaal geldt hetzelfde voor de fracties en voor individuele Kamerleden. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat komt bij grote infrastructuurprojecten in een dubbelrol terecht. Aan de ene kant staat het voor een specifiek belang binnen het project, aan de andere kant moet het in de rol van initiator het contact tussen de aanwezigen in de beleidsarena onderhouden, verbanden leggen en belangen op waarde schatten.

Deze netwerkbenadering van besluitvorming doet het meeste recht aan de manier waarop grote infrastructuurprojecten in Nederland tot stand komen. De praktijkervaring van de projectdirecteuren bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat bevestigt dat. Voormalig projectdirecteur HSL-Zuid, de heer Korf, spreekt van «wisselende werkelijkheden» (zie bijlage 2). Kennis, draagvlak, financiële en juridische middelen worden bijeengebracht en gezamenlijk ingezet voor een resultaat, dat optimaal inspeelt op de uiteenlopende doelstellingen en belangen van deelnemende partijen. Gevolg is dat het besluitvormingsproces een grillig verloop krijgt. De beleidsarena is in beweging, partijen treden toe en haken af, de verhoudingen tussen de partijen veranderen en er worden koppelingen gelegd met andere beleidsarena's. Doelstellingen evolueren en hun onderlinge prioriteit wisselt nogal eens. Het project bestaat uit «*kluwens van reeksen van beslissingen*» die samen «*het project constitueren*». <sup>11</sup>

Het voortdurend verschuiven van doelstellingen en de wisselende verhoudingen binnen een beleidsarena maken een groot project ongrijpbaar. De Tweede Kamer kan niet een heel project aansturen, maar slechts de bijdrage van de rijksoverheid aan dat project sturen. Voor de parlementaire controle geldt hetzelfde. Burgers, marktpartijen en decentrale overheden laten zich maar zeer ten dele aansturen en controleren door de Tweede Kamer. Toch stemt de Tweede Kamer in met een project omdat het er bepaalde doelen mee wil bereiken. De Tweede Kamer zal in de gaten moeten houden dat daar geen grote concessies aan worden gedaan. De Tweede Kamer moet enig overzicht hebben over de «kluwen van reeksen van beslissingen» om zelf besluiten te kunnen nemen. Het behoort tot de ambities van het toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten om dit overzicht te heroveren, om een duidelijke lijn uit te zetten, die als maatstaf kon dienen voor de controle op het optreden van het kabinet als dominante actor in het besluitvormingsproces. Niet om die ene rechte lijn tot norm te verheffen, want het kabinet moet kunnen reageren op wat er in de beleidsarena gebeurt, maar wel om afwijkingen te kunnen herkennen en te kunnen beoordelen en om de eigen beslissingsruimte veilig te stellen. Explicitering van de rol van de Tweede Kamer in het besluitvormingsproces rond grote projecten is noodzakelijk.

#### **2.4 Bestaande procedures rond grote infrastructuur**

Voor elk beleidsveld gelden procedures die de besluitvorming structureren. Voor grote infrastructuurprojecten vloeien de relevante procedures met name voort uit:

- de systematiek van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT);
- de Tracéwet;
- de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro);
- de Wet FES;

In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is tot slot de Procedure-

---

<sup>11</sup> G. R. Teisman, *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, derde druk, Elsevier, Den Haag, 1998.

regeling Grote Projecten opgenomen. Deze bestrijkt in principe alle beleidsvelden. De periodieke informatievoorziening volgens de Proce-  
dureregeling Grote Projecten is bij infrastructuurprojecten in de praktijk  
primair gericht op de uitvoeringsfase. De Tweede Kamer verklaart deze  
regeling – in het geval van grote infrastructuurprojecten – slechts bij  
uitzondering van toepassing op de besluitvormingsfase. Daar waar dit  
gebeurd is (PMR, HSL-Oost en Rekening Rijden) heeft dit niet tot  
meerwaarde geleid, omdat er geen rapportages verschenen.

#### *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)*

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport is het jaarlijks  
geactualiseerde investeringsprogramma van het ministerie van Verkeer en  
Waterstaat op het gebied van infrastructuur. In het MIT staat alle verkeers-  
infrastructuur waar het rijk financieel bij betrokken is, van een megapro-  
ject als de HSL-Zuid tot een ongelijkvloerse spoorwegovergang bij  
Uitgeest. Een infrastructuurproject doorloopt drie fasen in het MIT voordat  
het in gebruik kan worden genomen. Daarvoor zit een agenderingsfase,  
die binnen de MIT-systematiek geen aparte aandacht krijgt. Elke fase  
wordt afgesloten met een beslismoment, wat moet worden gezien als een  
intern besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat. De MIT-proce-  
dure is geen wettelijke procedure, maar een interne werkwijze van het  
ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hoewel in het MIT de miljarden voor  
infrastructuurprojecten voor de komende 10 jaar worden vastgelegd, kan  
de Tweede Kamer de bedragen niet autoriseren of amenderen.

#### *Tracéwet*

Het wettelijk kader voor grotere infrastructuurprojecten is sinds 1994 de  
Tracéwet. Deze geldt voor een afgebakende categorie projecten, onder  
meer alle uitbreidingen van het landelijke hoofdwegen-, spoorwegen- en  
vaarwegennet en een aantal expliciet omschreven verbeteringen van  
bestaande projecten. De Tracéwet is destijds ingevoerd vanwege «*de  
dringend gewenste versnelling en vereenvoudiging van de procedures die  
doorlopen moeten worden om (rijks)infrastructuur te realiseren*». De wet  
is gericht op afdwingbaarheid van rijksbeleid, via invloed op gemeente-  
lijke bestemmingsplannen. Daarnaast beoogt de wet de snelheid van de  
besluitvorming te vergroten door procedures te koppelen. De Betuwe-  
route en de HSL-Zuid behoren tot de eerste toepassingen van de  
Tracéwet. De «grote projecten» waar het toetsingskader betrekking op  
heeft, zijn niet per definitie Tracéwet-plichtig, maar in de praktijk is het  
moeilijk voor te stellen dat de Tweede Kamer een infrastructuurproject als  
«groot project» aanmerkt, terwijl het niet aan de criteria van de Tracéwet  
voldoet.

#### *Wet op de ruimtelijke ordening*

Met het instrument van de «project-PKB» is de Tracéwet gelinkt aan de  
huidige Wet op de ruimtelijke ordening. Al bij het intake-besluit kan het  
kabinet een project aanmerken als een project «van nationaal belang». Dit  
zijn per definitie projecten waarvoor een tracébesluit nodig is. Dat besluit  
wordt echter genomen op basis van een planologische kernbeslissing in  
plaats van een trajectnota. Dat betekent dat de planstudiefase de vorm  
aanneemt van een PKB-procedure. De PKB wordt vervolgens uitgewerkt in  
een gedetailleerder tracébesluit. Daarvoor al, in de verkenningsfase,  
ondergaat een project van nationaal belang een zwaarder onderzoek. De  
casussen Betuweroute en HSL-Zuid illustreren dat de Tweede Kamer pas  
laat in beeld komt in de PKB-procedure, hetgeen de besluitvorming niet  
ten goede is gekomen.



Bij de op handen zijnde herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening komt de planologische kernbeslissing te vervallen. De PKB zal volgens het huidige wetsvoorstel worden vervangen door een structuurvisie. Daaraan worden weinig procedurele eisen gesteld. Voor de project-PKB komt de rijkscoördinatieregeling in de plaats, voortbordurend op de Rijksprojectenregeling die in 2003 in de Wro is opgenomen. De rijkscoördinatieregeling mondt uit in een rijksbestemmingsplan, dat dezelfde juridisch bindende werking heeft als de huidige gemeentelijke bestemmingsplannen. Na interventie van de Tweede Kamer is ook het «rijksprojectbesluit» in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro opgenomen. Hiermee is een snellere procedure voor urgente gevallen gecreëerd. Dit wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer.

#### *Financiering*

Het MIT en De PKB voorziet in de ruimtelijke en vervoerskundige uitwerking van grote infrastructuurprojecten. De financiële lijn staat daar in principe los van. Er is geen garantie dat projecten die in het MIT zijn uitgewerkt en de planstudiefase met goed gevolg hebben doorlopen, ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dat hangt in de eerste plaats af van de prioriteiten in de begroting van Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds. Bij Tracéwetplichtige projecten ligt dat anders. Een positief tracébesluit verplicht tot uitvoering. Vaak worden hele grote infrastructuurprojecten deels gefinancierd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES), dat wordt gevoed met aardgasbaten en andere incidentele opbrengsten voor het Rijk. Dit geldt ook voor de Betuweroute en de HSL-Zuid. De fondsbeheerders van het FES zijn de ministers van Economische Zaken en Financiën.

#### *Procedureregeling Grote Projecten*

Als mechanisme om de Tweede Kamer in staat te stellen om de vinger aan de pols te houden en zonodig bij te sturen is er tot slot de Procedureregeling Grote Projecten. De Tweede Kamer kan een project op ieder gewenst moment de status van «groot project» toekennen. Op dat moment kunnen op maat gesneden afspraken over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer worden gemaakt, zowel over de aard van de informatie als over de momenten. Gebruikelijk is een halfjaarlijks voortgangsrapport. Deze informatievoorziening staat los van de informatie die bij de besluitvormingsmomenten in de sectorale procedures moet worden overlegd.

De werkgroep die deze regeling in 1985 heeft voorbereid, bestaande uit vertegenwoordigers van de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer, stond drie elementen voor ogen:<sup>12</sup> sluitende afspraken over de informatievoorziening tussen de betrokken minister en Kamercommissie, regelmatige voortgangsrapporten en de rechtstreekse inschakeling van de uitvoerende dienst en de departementale accountantsdienst.

## **2.5 Eisen aan het toetsingskader**

Alleen al vanwege de schaalgrootte is er aanleiding om veel aandacht te besteden aan grote projecten. Bij kleine onzekerheden in de kostenramingen kan het al gaan om zeer grote bedragen, die grote effecten kunnen hebben op het hele infrastructuurprogramma. Daarbij komt dat grote infrastructuurprojecten voor veel bestuurders en parlementariërs once-in-a-lifetime ervaringen zijn, die zij niet op routine kunnen afhandelen. Ten slotte hebben grote infrastructuurprojecten in potentie grote ruimtelijk-economische effecten, zowel in positieve zin (ontwikkelings-

---

<sup>12</sup> Openbare hoorzitting met de heer Engwirda, 30 augustus 2004.

kansen, imago) als in negatieve zin (overlast). Dit alles rechtvaardigt dat voor grote projecten op nationale schaal extra procedurele waarborgen worden ingebouwd.

De complexiteit en de onzekerheid, waarmee grote projecten zijn omgeven, leiden tot de conclusie dat een toetsingskader geen statisch kader kan zijn van uniforme voorschriften, waaraan een groot project moet voldoen. Een toetsingskader sluit geen verrassingen uit. Evenmin kan het parlement eenzijdig decreten de wereld in sturen, waaraan de rest van de betrokken partijen moet voldoen. Om betekenis te krijgen moet het toetsingskader specifiek zijn in zijn toepassing. Dat betekent dat het een parlementair toetsingskader zal worden en niet een oplossing voor alle operationele problemen in een project. Het zal erop gericht zijn om de Tweede Kamer in staat te stellen haar rol bij grote projecten te kunnen vervullen, zijnde sturing en controle op hoofdlijnen. Andere partijen binnen het project zouden voor hun eigen rol, bijvoorbeeld de realisering, heel andere toetsingskaders kunnen maken. Toch zal het toetsingskader wel externe doorwerking moeten hebben, al was het maar omdat de wijze van sturen en controleren door het parlement disciplinerend is voor de wijze waarop met name departementen informatie aanleveren.

Om op een effectieve wijze besluiten te nemen en controle te kunnen uitoefenen, moet de Tweede Kamer in staat worden gesteld om mee te groeien met een groot project en om in elk stadium beleidswijzigingen te kunnen doorvoeren zonder daarmee onoverzienbare gevolgen over de overheid af te roepen. Daarvoor zijn verbeteringen nodig op drie gebieden:

1. De mogelijkheden voor politieke sturing en controle door de Tweede Kamer moeten beter worden afgestemd op de bepalende momenten in de besluitvorming.
2. De kwaliteit van de informatievoorziening moet beter, zodat de Tweede Kamer een realistisch beeld krijgt van de actuele doelstellingen, risico's en de voortgang van een project.
3. De verwerking van de informatie door de Tweede Kamer moet beter; de Tweede Kamer heeft meer mogelijkheden nodig om de aangereikte informatie te kunnen doorgronden en beoordelen.

In hoofdstuk drie tot en met vijf wordt op deze punten ingegaan.

## 3 STURING EN CONTROLE

### 3.1 Inleiding

In de reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid, die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft gemaakt, is een analytisch onderscheid gemaakt tussen de begrippen politieke sturing en politieke controle.

#### **Politieke sturing en politieke controle**

*Politieke sturing* betreft het richting geven aan de agendering, uitwerking en uitvoering van (een reeks van) projecten, inclusief het nemen van bindende beslissingen. Deze politieke sturing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de regering en de Tweede Kamer. Het zwaartepunt in de dagelijkse vormgeving van deze politieke sturing ligt uiteraard bij de verantwoordelijke bewindspersonen en ministeries. De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij deze politieke sturing is echter eveneens substantieel: soms in haar hoedanigheid als medewetgever, soms voortvloeiend uit haar budgetrecht, en meer in het algemeen uit een gerechtvaardigd verlangen van de Tweede Kamer om bij zeer ingrijpende en politiek-maatschappelijk vaak controversiële kwesties als grote projecten «mee te beslissen» over de hoofdlijnen van het te voeren beleid.

*Politieke controle* komt in beeld nadat de cruciale «go-no go» besluiten over een project zijn genomen. Hierbij gaat het om het afleggen van rekenschap over het gevoerde beleid en de ontwikkelingen die zich in de verdere uitwerking en uitvoering van het project voordoen. Politieke controle op grote projecten kent twee vormen. Ten eerste de rekenschap die de – ambtelijke zowel als private – uitvoeringsorganisaties afleggen aan de voor een (of meer) grote project(en) politiek verantwoordelijke bewindspersoon. En ten tweede de rekenschap die de minister vervolgens aflegt aan de Tweede Kamer. Beide typen controle vormen tezamen het hart van de publieke verantwoording die over het verloop van grote projecten wordt afgelegd en kunnen tot bijsturing aanleiding geven.

De Tweede Kamer heeft in dit geheel tot op zekere hoogte een dubbelrol: enerzijds neemt zij deel aan de politieke sturing van projecten, anderzijds is zij het centrale forum in de politieke controle op grote projecten. De praktijk van vele projecten – niet alleen de Betuweroute en de HSL-Zuid – laat zien dat deze beide rollen elkaar in de weg kunnen zitten.

In dit hoofdstuk worden de knelpunten op het gebied van politieke sturing en controle geduid, op basis waarvan eisen aan het toetsingskader worden geformuleerd. Cruciaal in de verhouding tussen regering en parlement, met name ook als het gaat om de politieke controle, zijn de informatievoorziening aan de Tweede Kamer en de wijze waarop de Tweede Kamer deze informatie verwerkt. Aan deze twee aspecten zijn hoofdstuk 4 en 5 gewijd.

### 3.2 Leerervaringen van Betuweroute en HSL-Zuid

Als onderdeel van haar werkzaamheden heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten een reconstructie gemaakt van de besluitvorming over de HSL-Zuid en de Betuweroute. Deze reconstructies verschijnen als afzonderlijk rapport. Hierna volgt een overzicht van de leerervaringen over sturing en controle, zoals deze in de reconstructies zijn geformuleerd. Een rode draad in deze lessen is het juiste moment van invloeduitoefening door de Tweede Kamer: wanneer wel en wanneer niet?

## *1. Les uit reconstructies Betuweroute en HSL-zuid*

*Zorg dat de discussie over een potentieel groot project altijd start met een probleemanalyse, uitmondend in een heldere probleemstelling en een scherpe definiëring van te bereiken doelen. Verbeter de kwaliteit van de hierop te baseren nut- en noodzaakdiscussie. Waarborg dat daarbij een brede variëteit aan ideeën en invalshoeken op tafel komt en serieus gehoor krijgt bij zowel regering als Tweede Kamer.*

Vooraf de besluitvorming over de Betuweroute was gebaseerd op een combinatie van vrees, hoop en geloof en niet zozeer op onderzoek, debat en creativiteit. Al vroeg in het proces werden veronderstellingen over nut en noodzaak binnen het kabinet en het departement tot geloofsartikelen verklaard; zowel over de aard en de ernst van het probleem als over de merites van de oplossing. Deze werden niet meer ter discussie gesteld, zelfs niet toen er «buiten» ophef ontstond en de redenen voor gereede twijfel aan de fundamenten van het beleid zich opstapelden.

De procedures rond de selectie en het entameren van grote projecten moeten zodanig worden herijkt dat de hele reeks van relevante maatschappelijke waarden en politieke afwegingen in de beschouwingen worden betrokken. Er zijn procedurele waarborgen nodig om de keuzen in het ruimtelijke, vervoerskundige en financiële spoor in een vroegtijdig stadium en in samenhang met elkaar te kunnen beoordelen. Betrokkenheid van de Tweede Kamer hierbij is noodzakelijk, zodat de verdere uitwerking van het project ook een democratische legitimering heeft.

Gedegen probleemanalyses, heldere probleemstellingen en een scherpe definiëring van de te bereiken doelen nemen niet weg dat grote infrastructuurprojecten door en door politieke aangelegenheden zijn. De politieke context speelt mee bij de positiebepaling van Kamerfracties. De urgentie die aan een probleem wordt toegekend en het relatieve belang van de verschillende doelstellingen zijn politieke keuzen. Ambtelijke of bestuurlijke pogingen om infrastructuurprojecten te verpakken als zuiver economische of technische ondernemingen moeten met wantrouwen worden bejegend.

## *2. Les uit reconstructies Betuweroute en HSL-Zuid*

*Vergroot de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de agendering, selectie en initiatie van grote projecten en definieer duidelijk wat de rol van de Tweede Kamer in deze fasen is.*

Een hoge mate van politieke bemoeienis met grote projecten garandeert nog geen evenwichtige en legitieme sturing en controle. De rol van de Tweede Kamer en het verkeer tussen Tweede Kamer en regering waren onevenwichtig.

In het HSL-dossier was de Tweede Kamer zowel grote afwezige als hoofdrolspeler, zij het op verschillende momenten in het proces. De Tweede Kamer ontbrak in de fase waarin het project op de agenda kwam en ambtelijk en politiek tot prioriteit werd verheven. Dat veranderde drastisch bij de tracékeuze, hoewel toen bleek dat principieel tegenspel van de Tweede Kamer er niet meer inzat vanwege de in het regeerakkoord vastgelegde afspraken.

Bij het Betuweroute-project was de rol van de Tweede Kamer evenmin glansrijk, maar zeker niet zonder betekenis. Tijdens de cruciaal gebleken voorfase van de beleidsontwikkeling bleef zij in feite geheel buiten beeld. Zij werd buiten de initiële nut-/noodzaakafwegingen gehouden. Nadien kon de Tweede Kamer daardoor onbekommerd zelf dergelijke discussies voeren, maar wel met een minister en een ambtelijk bolwerk die het eigen standpunt figuurlijk gesproken al in beton hadden gegoten. De Tweede Kamer was wel een arena waarin maatschappelijke, decentrale belangengroepen intens lobbyden om te redden wat er te redden viel nu de komst van de Betuwelijn onafwendbaar leek.

### *3. Les uit reconstructie Betuweroute*

*Organiseer de besluitvorming over grote projecten zo dat de doelstellingen en voortgang van projecten regelmatig worden herijkt. Creëer aldus ruimte voor bijsturing voordat onomkeerbare fysieke en politieke feiten ontstaan.*

Bij het project Betuweroute ging het politiek en ambtelijk te veel over daadkracht en snelheid en te weinig over draagvlak en zorgvuldigheid. Het dominante beeld is dat van een kabinet dat per se een bepaald project tot stand wilde brengen en genoeg politieke wil had om verzet van andere partijen af te kopen. Zo slaagde het erin een altijd fel omstreden gebleven beleidsvoornemen door te drukken. Kritische maatschappelijke belangengroepen en decentrale overheden konden daar maar beperkte hindermacht tegenover stellen. Zelfs een om politieke redenen noodzakelijk geachte heroverweging door de commissie Hermans kon de eenmaal ingezette beweging niet stoppen. Toch gaven nieuwe feiten en inzichten wel aanleiding tot een fundamentele herbezinning. Juist bij grote projecten, met hun grote afbreukrisico's en de vele tegenstrijdige belangen die in het geding zijn, moeten zorgvuldigheid en evenwichtigheid in de besluitvorming terdege worden geborgd. Het herijken van doelstellingen en het monitoren van de projectvoortgang zijn daar essentiële onderdelen van.

### *4. Les uit reconstructie HSL-Zuid*

*De keuze voor de vormgeving en aansturing van de ambtelijke project- en uitvoeringsorganisatie moet beter worden verankerd in het ontwerp van grote projecten. Binnen- en buitenlandse ervaringen met het management van grote projecten moeten daarbij beter worden benut.*

De ambtelijke «capacity to deliver» liet daar waar het ging om effectief en efficiënt management van het project HSL-Zuid op bepaalde momenten ernstig te wensen over. Gezien de omvang en complexiteit van het project is het opvallend dat er amper was nagedacht over de vraag hoe het HSL-besluit uitgevoerd zou moeten worden en hoe dit ambtelijk zou worden aangestuurd. Ook voor de Tweede Kamer leek dit geen issue, hoewel dit achteraf gezien een cruciale factor is gebleken bij de problematische beheersing van het project. Er moet kwaliteitswinst (in termen van effectiviteit, efficiency en draagvlak) te behalen zijn in de ambtelijke organisatie van met name de uitwerkings- en uitvoeringsfasen.

### *5. Les uit reconstructies Betuwroute en HSL-zuid*

*Waarborg dat de Tweede Kamer ook in de uitvoeringsfase zijn positie als controleur ook werkelijk goed invulling kan geven, zowel waar het de*

*sturing en controle ten aanzien van de projectdoelen als de project-beheersing betreft.*

In de casus Betuweroute bleef het onduidelijk op welke maatschappelijke doelen werd gestuurd en welke concrete effecten men nu exact wilde bereiken. Het ontbrak de Tweede Kamer aan een eenduidige toetssteen om het project Betuweroute tussentijds te beoordelen: concrete (tussen)-doelen waren niet geformuleerd en het was dus onduidelijk of het project nu wel of niet op schema lag. Bij het project HSL-Zuid is gebleken dat er gaandeweg de rit weinig aandacht meer was voor de oorspronkelijke beleidsdoelen, zoals de substitutiedoelstelling.

Bij de vervulling van haar controlerende taak had de Tweede Kamer bij beide projecten last van een dubbelrol: ze had A gezegd (het project geslikt) en moest nu ook B zeggen (de realisatie ervan accepteren). De Tweede Kamer boette aan alertheid in. Zij tolereerde de summiere informatievoorziening over de voortgang van de projecten en stelde weinig kritische vragen over de organisatie en het verloop van de uitvoering, terwijl daar wel alle aanleiding toe bestond. Die opstelling veranderde drastisch toen de risicoreservering van € 985 miljoen nieuwe budgettaire problemen aan het licht bracht.

De parlementaire controle vond plaats aan de hand van de voortgangsrapporten over grote projecten. Deze voldeden niet aan de in de Procedureregeling Grote Projecten gestelde eisen, bevatten onnodige detailzaken, maar presenteerden voor de projectbeheersing relevante zaken daarentegen niet of op een verhullende wijze. De Tweede Kamer moet er veel scherper op toezien dat aan die eisen wordt voldaan. Zij moet aansturen op heldere, kernachtige voortgangsrapporten die primair zijn gericht op signalering van (dreigende) knelpunten en waarin consequent wordt gereflecteerd op scope, budget, planning, risico's en de kwaliteit van het project.

In de Procedureregeling Grote Projecten is opgenomen dat de departementale auditdiensten hun oordeel over de geleverde informatie geven. Dit oordeel is van belang, opdat de Tweede Kamer er zeker van kan zijn dat ze over goede informatie beschikt. De accountantscontrole bleek echter onvoldoende waarborg te bieden, vooral omdat de minister invloed bleek te kunnen uitoefenen op de inhoud van het accountantsrapport.

### **3.3 Knelpunten op het gebied van politieke sturing en controle bij de besluitvorming**

Het hoofdprobleem ten aanzien van politieke sturing is dat de Tweede Kamer in de initiatieffase van grote projecten in de formele besluitvormingsprocedures buitenspel staat en dat geaccepteerd heeft. Dit blijkt uit beide casussen. Pas als de regering na enkele jaren een besluit neemt, op basis van interdepartementaal overleg, vele studies, bestuurlijk overleg, inspraak en advisering, komt de Tweede Kamer aan bod. In feite kan het parlement, dat vaak in meerderheid gebonden is aan coalitieafspraken, een door de regering genomen besluit alleen nog in de marge amenderen. De Tweede Kamer wordt dan gedwongen in de rol van het met kracht proberen te realiseren van een aantal inpassingsmaatregelen. Worden de afgesproken doelen bereikt? Hoe groot zijn de financiële risico's? Wordt het project uitgevoerd zoals overeengekomen? Op deze en andere parameters, die essentieel zijn voor een controle op hoofdlijnen, heeft

de Tweede Kamer onvoldoende zicht. Ten aanzien van *politieke controle* is het hoofdprobleem dat de Tweede Kamer zich vaak door de aard van de informatie laat verleiden om mee te praten over uitvoerings-aangelegenheden en als zodanig op de stoel van de regering gaat zitten.

Hierna worden, voortbouwend op de lessen uit de reconstructies, de knelpunten beschreven die hiermee samenhangen. Aan bod komen:

- a. te weinig structuur in de vroege besluitvormingsfasen;
- b. het ontbreken van een integrale afweging aan het begin van een project;
- c. te late betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming;
- d. de binding van besluitvorming aan regeerakkoorden;
- e. onvoldoende betrokkenheid van de Tweede Kamer bij internationale afspraken.

*a. Te weinig structuur in de vroege besluitvormingsfasen*

Voordat een groot (infrastructuur)project in procedure wordt genomen, is er een periode waarin het project langzaam ontkiemt. Dat is doorgaans een ongestructureerd proces. Het project zingt eerst een periode rond. Mensen hebben het erover, er gaat een commissie aan het werk, er start een lobby, het project figureert in studierapporten en op een gegeven moment is het er ineens. Een periode waarin een project langzaam rijpt is onvermijdelijk. Er is ook niets op tegen. Het wordt pas een probleem als een dergelijke fase achteraf een sleutelrol gaat spelen in de besluitvorming, als conclusies over nut en noodzaak van een project uit een dergelijk ongestructureerd proces impliciet worden geadopteerd in de formele procedure en als bestuurders en het ambtelijk apparaat zich mentaal al committeren aan een project. Het project, waarover nog geen begin van een besluit is genomen, is dan uiterst moeilijk los te laten, ook als de kosten hoger en de baten lager zijn dan gedacht.

Een symptoom van dit mechanisme is dat de eerste, vaak onnauwkeurige prognoses en ramingen de wereld in worden gestuurd die in het vervolgproces een eigen leven gaan leiden. Dat bemoeilijkt een neutrale afweging met andere projecten en een objectieve beoordeling van nut en noodzaak. Voor de Tweede Kamer is een complicatie dat zij geen procedureel vastgelegde positie heeft in de fase van de opkomst van een idee tot het in procedure nemen van een project. Zowel tijdens het proces van selectie van potentiële grote projecten, als tijdens het proces van afweging van nut en noodzaak is de Tweede Kamer goeddeels afwezig. Dit is fnuikend voor de sturende rol van de Tweede Kamer.

*b. Het ontbreken van een integrale afweging aan het begin van een project*

Als een groot project tot wasdom komt, is een belangrijke vraag hoe het wordt afgewogen tegen andere potentiële projecten en hoe schaarse investeringsmiddelen over de mogelijke grote projecten worden verdeeld. In de afgelopen decennia is voor de ruimtelijk-economische structuurversterking een praktijk gegroeid, die zich kenmerkt door dominantie van de financiële invalshoek en een zekere mate van ondoorzichtigheid.

Bij de financiële afweging van grote ruimtelijk-economische projecten (waaronder infrastructuur) speelt het Fonds Economische Structuurversterking (FES)<sup>13</sup> een centrale rol. Het FES wordt gevoed door incidentele inkomsten zoals de aardgasbaten. Daarover is bepaald dat ze moeten worden benut voor investeringen in de versterking van de ruimtelijk-economische structuur. De FES-middelen worden verdeeld via investe-

<sup>13</sup> H. Priemus, Impuls voor strategische ruimtelijk-economische investeringen: FES en ICES, in: H. Priemus (red.), *Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten, achtergrondstudies ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten*, Den Haag 2004.

rings rondes, waarbij de gewoonte is gegroeid dat de planbureaus nut en noodzaak van de projecten en de kwaliteit van de voorstellen analyseren.

Een belangrijke rol bij de verdeling van het FES voor wat betreft ruimtelijk-economische investeringen, speelt de Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie (ICRE), voorheen de ICES.<sup>14</sup> Deze commissie adviseert het kabinet over de besteding van de middelen. Bij deze «dans om de miljarden» gaat het om grote belangen. De ICES/ICRE functioneert hierbij als een college van Chinese mandarijnen: een gezelschap met verregaande invloed dat betrekkelijk informeel georganiseerd is en geen publieke verantwoording aflegt. Adviezen zijn gericht aan het kabinet, maar worden in de praktijk met een beperkt aantal bewindspersonen afgestemd. In de traditie van de ICES beslaan ze doorgaans zo'n tien pagina's. Discussies worden gevoerd aan de hand van voortschrijdende conceptadviezen. De VROM-raad concludeert in 2002, in een evaluatie van de ICES-werkwijze:<sup>15</sup> «*ICES ontwikkelde zich tot een ruimhartige, zij het wat onvoorspelbare schaduwbeleidswereld als substituut van de formele beleidsplanning. (...) Het resultaat is een groslijst van grootschalige en kleinschalige investeringsvoorstellen zonder duidelijke status, een kwaliteitsoordeel daarover dat geen inzicht geeft in de betekenis ervan voor het strategisch regeringsbeleid en een financiële claim op een pot die (in 2002, red.) naar het voorlopig inzicht van het kabinet leeg is.*»

De ICES-adviezen waren gezaghebbend. Met een steeds beter gevuld FES nam het gewicht van de adviezen toe. Het kabinet baseerde er zijn besluitvorming op en week niet vaak af.

*De heer Van Wijnbergen, voormalig secretaris-generaal op het ministerie van Economische Zaken en uit dien hoofde voormalig voorzitter van de ICES: Behoorlijk vaak werden ICES-adviezen toch wel overgenomen. Bijvoorbeeld bij de voorbereiding van Paars II is van het rapport toch behoorlijk veel in het regeerakkoord terecht gekomen. Ik denk wel dat de ICES een invloedrijke groep is geweest of is.*  
Bron: openbare hoorzittingen, 6 september 2004.

In de gegroeide praktijk zijn twee zaken problematisch. Ten eerste beperkt de afweging, die het kabinet maakt op basis van het ICES-advies, zich tot de financiën. Deze is niet gelinkt aan de inhoudelijke afweging en de procedures over andere aspecten, zoals ruimtelijke ordening, milieu en economie. Wat er uit de afweging komt, vindt zijn weg naar departementale begrotingen, maar heeft geen relatie met procedures om een project tot ontwikkeling te brengen.

Ten tweede heeft de Tweede Kamer geen zicht op de afwegingen die in ICES-verband worden gemaakt. In de periode 1994–2002 heeft de Tweede Kamer slechts tweemaal overleg hierover gevoerd en is zij mondjesmaat hierover geïnformeerd. Toen de heer Van Walsem (D66) de hand probeerde te leggen op de ICES-stukken, stuitte hij naar eigen zeggen op onbegrip bij de betrokken ambtenaren. Daarop diende hij een motie met als uitspraak:

*«... overwegende, dat het voor een goede besluitvorming noodzakelijk is de integrale afwegingen van het kabinet, die zullen leiden tot keuzes over onze ruimtelijk-economische inrichting, te kennen; verzoekt het kabinet de onderliggende stukken van zijn integrale afwegingen aan de Kamer ter beschikking te stellen, ...»*<sup>16</sup> Deze motie werd unaniem aangenomen. Het resulteerde in een stapel ondoorgrondelijke informatie.

<sup>14</sup> De ICRE is de opvolger van de Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuurversterking (ICES), die vanaf 1983 heeft bestaan en vanaf 1991 heeft geadviseerd over alle bestedingen uit het FES, dat in dat jaar als «Aardgasbatenfonds» is ingesteld. Bij instelling hiervan adviseerde de ICES de toen beschikbare middelen grotendeels toe te wijzen aan de HSL-Zuid en de Betuweroute.

<sup>15</sup> VROM-raad, *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek*, VROM-raad advies 033, Den Haag, 2002.

<sup>16</sup> TK 1997–1998, 25 017, nr. 4 (Versterking ruimtelijk-economische structuur)



*De heer Van Walsem: Men vond het vervelend dat er naar de interne afweging in de ICES gevraagd werd. Dat was not done. Uiteindelijk heb ik een motie ingediend, die Kamerbreed gesteund werd, om de argumentatie voor een bepaalde keuze boven water te krijgen. Na heel veel vragen en ellende kreeg de Kamer toen een enorm pakket stukken zonder leeswijzer, zodat je werd doodgegooid met informatie.*

*Bron: openbare hoorzittingen, 1 september 2004.*

Deze gang van zaken komt mede voort uit het feit dat de Tweede Kamer, ondanks haar budgetrecht, zichzelf geen rol heeft toegekend in de afweging tussen projecten uit het FES. Dit is merkwaardig omdat het wel over belangrijke stappen op weg naar de besluitvorming over grote projecten gaat. Hiermee dreigen het budgetrecht en de wetgevende rol van de Tweede kamer te worden ondergraven.

*c. Te late betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming*

Bij grote infrastructuurprojecten komt in de huidige ruimtelijke-orderingsprocedures de Tweede Kamer op een laat moment aan bod. In de PKB-procedure is de parlementaire besluitvorming geconcentreerd rond het kabinetsstandpunt (deel 3). Op dat moment is het project al ver in de voorbereiding:

- er is een tentatieve beleidsafweging gemaakt tussen dit project en andere grote projecten;
- het project is opgenomen in de financiële lange-termijnplanning, wat overigens niet betekent dat de financiering rond is;
- het kabinet heeft besloten een planprocedure te starten en heeft na uitvoerige studie en interdepartementaal overleg een beleidsvoornemen gepubliceerd (PKB 1);
- daarna heeft aanvullend onderzoek plaatsgevonden, alsmede bestuurlijk overleg, inspraak en advisering door een aantal adviesorganen (PKB 2);
- de resultaten hiervan zijn verwerkt en na interdepartementale onderhandelingen vastgelegd in een kabinetsbesluit (PKB 3).

In deze periode van studeren, praten en onderhandelen staat het project vaak al in de schijnwerpers van pers en publiek. De Tweede Kamer houdt zich afzijdig. Pas als dit hele proces achter de rug is, komt de Tweede Kamer formeel aan zet. Hoewel verwacht mag worden dat de Tweede Kamer zich bij uitstek buigt over vragen rond nut en noodzaak van een project, is het in de praktijk dan niet meer mogelijk om hier op een open manier over te debatteren. Ministers en ambtenaren hebben zich dan al mentaal verbonden aan het project en de manoeuvreerruimte wordt verder ingeperkt door hetgeen reeds vastligt in onderhandelingsresultaten, akkoorden en afspraken, die de minister als uitvoerende macht heeft gerealiseerd. Terwijl de Tweede Kamer over de «waarom-vraag» zou willen spreken, voelt zij zich vaak gedwongen om zich te beperken tot de «hoe-vraag» en richt zij zich op de inpassing van het project. In de gevallen dat de Tweede Kamer een alternatief of een variant wenst die niet is opgenomen in de PKB, blijkt deze al op voorhand op onoverbrugbare achterstand te staan. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is de Bos-variant voor de HSL-Zuid.

Voor deze gang van zaken zijn verschillende analyses en oplossingen te bedenken:

De heer **Van den Berg** (voormalig kamerlid SGP): *Mijn eerste advies is: zorg steeds voor ontkoppeling van de waarom- en de hoe-vraag. Laat eerst heel helder zijn wat het probleem is en wat daarvoor de geëigende oplossing zou zijn. Koppel dat beslist los van de vraag hoe het vervolgens moet worden uitgewerkt. Anders gaan die dingen door elkaar heen lopen.*

Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

Mevrouw **Peijs** (minister van Verkeer en Waterstaat): *Bij die twee notities, aan het einde van de verkenning en aan het begin van het traject, vind ik dat een snijpunt ligt, waarop wij veel duidelijker met elkaar moeten kunnen praten over wat wij eigenlijk gaan doen. Dan zou je voorkomen wat wij bij de Hanzelijn hebben gehad met de tunnel. Dan zou je in een veel eerder stadium, aan het begin van de trajectnota, zo'n variant mee kunnen nemen. Dan houd je nooit meer de hele zaak op. Je hoeft niet anderhalf jaar terug. Dan ben je op tijd om de inbreng van de Kamer te honoreren.*

Bron: openbare hoorzittingen, 16 september 2004.

De heer **Aptroot**: (...) *Vervolgens is het argument dat er vertraging ontstaat als voor de Bos-variant wordt gekozen, omdat dan nog heel veel werk moet worden gedaan dat voor de A1-variant wel is gedaan. Dat zou iets kunnen betekenen voor de contracten en schade kunnen opleveren voor de Staat. Dat is toch een feit?*

Mevrouw **De Boer** (destijds minister van VROM): *Ja, dat is een feit. Je zou in de toekomst in een soortgelijke situatie – want daar zoekt u naar – als er iets uit de inspraak komt dat een behoorlijke steun heeft in de samenleving, overigens niet bij de lokale overheden, maar bij de maatschappelijke organisaties, moeten zeggen dat je het helemaal gaat uitwerken op locatieniveau. Dat had gekund, maar dan had je daarvoor meer tijd moeten nemen. Dan had je meer tijd voor de voorbereiding moeten nemen, opdat je over de twee varianten exact dezelfde informatie had om het te kunnen afwegen.*

Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.

#### *d. De bindende werking van regeerakkoorden*

Over de kabinetsformatie en het regeerakkoord merkt Tjeenk Willink op:<sup>17</sup> *«De zittende ministers zijn demissionair, de nieuwe nog niet bekend. De binding tussen politici en ambtenaren is verzwakt. De ambtelijke beleidsvoorbereiding staat op een laag pitje. De druk van belangengroepen is gerelativeerd door de kiezersuitspraak. Er is ruimte voor veranderingen. Het gevolg daarvan is juist echter dat velen zich op de kabinetsformatie storten. Politici, ambtenaren en belangengroepen die op het juiste moment de juiste tekst op de juiste plaats weten af te leveren zien hun wensen in het regeerakkoord gehonoreerd.»*

Dit is een voor de Tweede Kamer ondoorzichtig en oncontroleerbaar proces, dat dwars door de sectorale besluitvormingsprocedures heenspeelt en waar op relatief eenvoudige manier projecten kunnen worden afgevoerd en op de agenda kunnen worden gezet. Zowel de Betuweroute als de HSL-Zuid geven voorbeelden te zien waarbij een regeerakkoord in de plaats treedt van de reguliere procedures om tot verantwoorde besluiten te komen. Het meest treffende voorbeeld is de passage in het regeerakkoord van 1994, waarin het besluit tot aanleg van de hogesnelheidslijn wordt herbevestigd *«met inbegrip van de tracé-keuze»*. De heer Leers, indertijd kamerlid voor het CDA, hierover.

De heer **Leers**: *Het regeerakkoord geeft een bepaalde richting aan. Die is zo directief, dat je er nauwelijks omheen kunt. Dat zet al de gezichten een bepaalde kant op. Van een echt afgewogen meningsvorming kan dan al geen sprake meer zijn.*

Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.

<sup>17</sup> H. D. Tjeenk Willink, *De kwaliteit van de overheid; een bijdrage aan het hernieuwde politieke debat*, Den Haag 1989.

Door de binding van de zittende coalitie aan het regeerakkoord, maakte de genoemde passage over de HSL-Zuid de democratisch gelegitimeerde PKB-procedure tot een formaliteit en schakelde deze de meningsvorming binnen het kabinet en tussen kabinet en parlement de facto uit. De Tweede Kamer ontbeert zo greep op de besluitvorming over het project.

*e. Onvoldoende betrokkenheid van de Tweede Kamer bij internationale afspraken*

Grote infrastructuurprojecten hebben bijna per definitie een internationale component. Capaciteitsproblemen over de grens kunnen het nut en de rentabiliteit van de infrastructuur in Nederland belangrijk aantasten. Bij zowel de Betuweroute als de HSL-Zuid zijn de gemaakte internationale afspraken problematisch. De Betuweroute lijdt nog steeds onder onzekerheid over de aansluiting met Duitsland. Bij de HSL-Zuid wordt door lokale problemen de reistijd in België 17 minuten langer, wat in schril contrast staat met de discussie in 1996 over het tijdsverlies van enkele minuten als niet het Groene-Harttracé zou worden gekozen. De parlementaire betrokkenheid bij deze afspraken was gering. De Tweede Kamer heeft steeds wel de verdragen en overeenkomsten ontvangen, maar heeft er weinig belang aan gehecht en er niet de betekenis van ingezien. Een probleem is voorts de timing. Toen het parlement bij de PKB 3 in beeld kwam, waren er al internationale afspraken gemaakt. Hiermee was de politieke speelruimte voor de Tweede Kamer minimaal.

### **3.4 Knelpunten op het gebied van sturing en controle bij de uitvoering**

Ook bij de uitvoering van de projecten Betuweroute en HSL-Zuid zijn knelpunten aan het licht gekomen, die duiden op een aantal essentiële beleidsknelpunten op het terrein van grote infrastructuurprojecten. Op vier terreinen liggen de belangrijkste knelpunten:

1. Projectorganisatie.
2. Projectbeheersing en risicomanagement.
3. Publiek-private samenwerking.
4. Contractering.

*1. Projectorganisatie: zwakke inbedding in het departement*

De aansturingrelaties tussen enerzijds de projectorganisaties van Betuweroute en HSL-Zuid en anderzijds de directoraten-generaal Goederenvervoer en Personenvervoer van Verkeer en Waterstaat schoten tekort: De uitvoering van de Betuweroute lag in eerste instantie bij Railinfrabeheer. Deze organisatie beschikte als enige over de noodzakelijke technische know-how en was voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat een moeilijk bestuurbare black-box. Het probleem van de Betuweroute was voornamelijk een zeer ongelijke informatieverdeling tussen Railinfrabeheer en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De projectdirectie HSL-Zuid was een betrekkelijk autonome eenheid binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat met een uitzonderlijk groot aandeel tijdelijk ingehuurde krachten (op het hoogtepunt 90 tot 95%). Door het op grote schaal inhuren van specialistisch personeel, onder meer op sleutelposities in het management, maakte het ministerie zich afhankelijk en kwetsbaar. Dat de organisatie overwegend uit externe krachten bestond, betekende dat de meeste medewerkers tijdelijk bij het HSL-project werkten. Veel van hen werkten bij adviesbureaus, die vaak ook voor aannemers werkten. Met het beëindigen van hun werkzaamheden namen ze de opgedane kennis mee. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is gebleken dat de kennis ook letterlijk in de vorm van

documenten (w.o. de ramingen) is meegenomen. Kennis over de ramingen was daardoor veel wijder verspreid dan alleen binnen de projectorganisatie. De Commissie heeft geen aanwijzingen dat dit heeft geleid tot misbruik. Het feit dat vertrouwelijke informatie in het bezit is van derden duidt erop dat basisregels op het gebied van informatiebeveiliging binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet worden nageleefd.

Door de zwakke organisatorische inbedding kon het ministerie moeilijk greep krijgen op deze projecten. Diverse audits legden de vinger op de zere plek. Op grond hiervan zijn met vertraging maatregelen getroffen, zoals het onderbrengen van grote projecten bij Rijkswaterstaat en het oprichten aldaar van een afdeling grote projecten, maar dit leidde nog niet tot directe verbeteringen in de projectbeheersing. Daarvoor waren de problemen inmiddels te fors geworden.

Projectorganisaties hebben vanwege hun grootschalige en niet-reguliere karakter een relatief autonome positie in de ambtelijke organisatie nodig. Grote projecten zijn echter ook beleidsgevoelige projecten. De positionering van de projectorganisatie moet een balans weerspiegelen tussen de autonomie die nodig is om op flexibele en snelle wijze een project in goede banen te leiden en een sturings- en verantwoordingsstructuur die recht doet aan het politieke gewicht van een dergelijk project.

Een belangrijke les van het ambitieuze project HSL-Zuid is ten slotte dat er onvoldoende «checks and balances» bestonden op het gebied van de financiële functie van het project. Zo is het van belang de «finance & control» functie vanaf het begin goed in te richten, wat bij de HSL-Zuid pas halverwege het project is geregeld. Hoewel hier nu meer werk van wordt gemaakt, blijft dit een aandachtspunt, waarbij de taken vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat meer omvatten dan controle en het sturen op beheersmatige aspecten. Het is ook noodzakelijk om vanuit het ministerie actief ondersteuning te bieden aan projectorganisaties die veelal uit technische specialisten bestaan.

#### *ad 2. Projectbeheersing en risicomanagement: diffuse problematiek*

Bij de Betuweroute en de HSL-Zuid heeft de regering sterk gestuurd op het beheersen van het budget. Tijdens Paars II introduceerde de minister van Verkeer en Waterstaat het sturen op «taakstellend budget»: dat wil zeggen een budget vaststellen en daarop sturen. Paradoxaal genoeg heeft deze sturingsfilosofie juist overschrijdingen in de hand gewerkt. Bij zowel de HSL-Zuid als de Betuweroute is het taakstellend budget te veel een eigen leven gaan leiden en onstonden er twee werkelijkheden: die van het vastgestelde budget en die van de raming op dat moment. Risico's, wanneer deze optraden, werden niet in het budget verdisconteerd. Lange tijd zijn ze slechts kwalitatief benoemd en gereduceerd tot «spanningen», die steeds als «nog op te lossen probleem» zijn vooruitgeschoven, totdat vooruitschuiven echt niet meer mogelijk was.

Vooraf bij de HSL-Zuid komt dit pregnant naar voren. Op enig moment werd het budget vastgesteld en deden kostenramingen er niet meer toe. Met het vastgestelde budget werd de aanbesteding ingegaan, waarna een confrontatie ontstond tussen het budget en aanbestedingen die werden gedaan. Dit onderstreept het belang van een realistisch budget, waarmee een budget bedoeld wordt waarin de projectrisico's gekwantificeerd zijn meegenomen, waarin rekening is gehouden met (veranderende) marktomstandigheden en waarin een degelijk onderbouwde post

onvoorzien is opgenomen. Het sturen op het realiseren van de (laagste) prijs tijdens de aanbiedings- en contracteringsfase is kortzichtig. Minstens zo belangrijk zijn aspecten als risico's, tijd en kwaliteit.

Op het gebied van risicomanagement kan voor Betuweroute en HSL-Zuid worden geconstateerd, dat men pas op een zeer laat moment tijdens de uitvoering gestart is met risicomanagement, waarna het nog tot 2002 duurde voordat er een gekwantificeerd inzicht was in de projectrisico's. Volwaardig risicomanagement is in feite iets, waarmee in de laatste paar jaar is gestart en waarvoor binnen de rijksoverheid nog geen standaards zijn. Dit wringt op het moment dat de rijksoverheid in een onderhandelings situatie terechtkomt met aannemersbedrijven, wier kerntaak het is om risico's in te schatten en te beheersen.

Om spanningen op te lossen is regelmatig de projectscope – de «waar» die je voor je geld krijgt – gewijzigd, waarbij kabinet noch Tweede Kamer aandacht hebben besteed aan het feit dat voor het bestede geld, de kwaliteit en/of de functionaliteit van het project is verminderd. Voor de Tweede Kamer is dit vaak ondoorzichtig. Een voorbeeld is de moeite die het in 2004 nog kost, om inzichtelijk te maken wat er in het onderhandelingsproces met de aannemers over de onderbouw aan het project is veranderd. Daarbij speelt mee dat de focus van kabinet en Tweede Kamer vooral gericht is op het budget. De eenzijdige sturing op kostenbeheersing beperkt het zicht op de driehoek met de communicerende vaten prijs-tijd-kwaliteit. Uit de gesprekken die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten gevoerd heeft, komt het beeld naar voren dat op de werkvloer van het ministerie Verkeer en Waterstaat impliciet wordt gedacht in de rangorde kwaliteit-tijd-prijs, terwijl de bewindspersonen en het topmanagement de omgekeerde hiërarchie plegen te hanteren: prijs-tijd-kwaliteit. Bij de HSL-Zuid heeft dat bij de contractering tot versoeringen in ontwerp en functionaliteit geleid, die onopgemerkt zijn gepasseerd. Ook bij de Betuweroute, bij het afsluiten van het «Malle Jan»-akkoord, is dit gebeurd.

### *ad. 3. Publiek-private samenwerking: onvoldoende kennis en ervaring*

De ervaringen met de HSL-Zuid en de Betuweroute leren dat de kennis van publiek-private samenwerking (PPS) bij de departementen eind jaren negentig nog steeds in de kinderschoenen stond. Dit ondanks het feit dat in de jaren daarvoor grote bedragen zijn uitgegeven aan consultants en stuurgroepen, zoals de SPRI, die zich met dit onderwerp bezig hielden. In beide projecten is er een schril contrast tussen de ambities die aan het begin van de rit werden tentoongespreid en het behaalde resultaat, al zijn er zeker bij de HSL-Zuid ook contracten gesloten, die op dit moment succesvol lijken.

Het belangrijkste knelpunt dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten ontwaart, is het gebrek aan heldere beleidslijnen. Wezenlijk voor het welslagen van PPS is dat voor elk project opnieuw een constructie moet worden bedacht, die aansluit op de specifieke kenmerken en omstandigheden van dat project. Dat is een kwestie van maatwerk. Om dit maatwerk te kunnen leveren moet duidelijkheid bestaan over hoe de overheid wil omgaan met de knoppen waaraan ze kan draaien, zoals de risicoverdeling, de aanbestedingsvorm, het contracttype, de omvang van het contract, de samenwerkingsvorm etc. Alleen dan kan voor een project een publiek-private samenwerkingsconstructie worden ontwikkeld die doordacht is en in de praktijk gaat werken. In de casuïstiek heeft de Tijdelijke Commissie dit niet aangetroffen. Integendeel. Tot dusverre zijn

deze vraagstukken altijd ad hoc vanuit het project benaderd en is er op organische wijze een constructie gegroeid. De HSL-Zuid is hiervan het levende bewijs met een tijdens de rit nog veranderende aanbestedingsstrategie. Bij de Betuweroute was sprake van vruchteloze discussies over steeds wisselende modellen van private financiering en exploitatie, die geen van allen tot op heden zijn gerealiseerd. Het ontbreken van heldere beleidslijnen heeft er toe bijgedragen dat er op rijksniveau op het gebied van publiek-private samenwerking recent geen doorbraken zijn bereikt.

Een aanvullend probleem bij een vroegtijdige inschakeling van marktpartijen voor grote projecten is dat de verdeling van risico's problematisch is. De vele en omvangrijke onzekerheden waarmee grote projecten zijn omgeven, niet in de laatste plaats als gevolg van de politieke besluitvorming, maken het voor private partijen moeilijk om een stabiele en gezaghebbende business-case te ontwikkelen. De soms hoog oplopende kosten die een bedrijf moet maken om tot een publiek-private samenwerkingsconstructie te komen, staan tegenover een geringe kans op succes. Voor bedrijven is het aantrekkelijker om af te wachten en op een later moment in te stappen. Tegelijk neemt de roep om publiek-private samenwerking toe naarmate de complexiteit én de investeringskosten van een project hoger zijn, om precies dezelfde reden: ook de overheid wenst geen onvoorzienbare financiële risico's te lopen. Zo dreigt een patstelling, die doorbroken moet worden.

Een probleem van geheel andere orde tot slot is de wijze waarop het parlement haar budgetrecht en haar medewetgevende rol kan vervullen in een situatie waarin de staat en marktpartijen op privaatrechtelijke basis zakendoen. Bij de HSL-Zuid is dit niet goed verlopen. Toen zich in het onderhandelingsproces problemen met grote budgettaire risico's voordeden, is de Tweede Kamer hier ondanks vragen in die richting niet over geïnformeerd. Op dit punt zijn er ook geen heldere lijnen over wat het kabinet behoort te melden en wat de Tweede Kamer behoort te weten. Zolang die onduidelijkheid er is, zal de relatie tussen de Tweede Kamer en PPS-projecten problematisch blijven.

#### *Ad. 4. Contractering: veel ambities, weinig ervaring*

Hoewel veel over innovatieve aanbestedings- en contracteringsvormen wordt geschreven en gesproken, valt op dat in het buitenland beproefde methoden, zoals design & construct, in Nederland op rijksniveau maar moeizaam en mondjesmaat totstandkomen. De Maeslantkering en de Westerschelde-oeververbinding zijn voorbeelden van middelgrote projecten, die succesvol op dit punt genoemd kunnen worden. Voor een grootschalig lijninfrastructuurproject als de HSL-Zuid kan achteraf worden geconstateerd dat de overheid, maar ook marktpartijen, nog niet toe waren aan een dergelijk grootschalig design & construct-contract. Er was vooral gebrek aan kennis en ervaring, zowel aan de publieke als de private kant, dat gepaard ging met koudwatervrees. Wat in sommige landen al gold als standaardprocedure, geldt in Nederland nog als innovatief. Omdat de financiële belangen groot zijn, koos men deels toch maar gewoon voor de bekende weg.

Wat met terugwerkende kracht opvalt aan de HSL-Zuid is een aantal beslissende keuzen, die later een negatief effect bleken te hebben, zoals de tussentijdse omschakeling naar design & construct, de splitsing van de onderbouw in vijf deelcontracten en de gebrekkige afstemming tussen onderbouw en bovenbouw. Wat voor de publiek-private samenwerking op meer abstract niveau geldt, geldt voor de contractering op lager niveau. Er

dient nauwgezet een constructie te worden bedacht voor het specifieke geval dat voorligt. Bij de HSL-Zuid is dat niet voldoende gebeurd. De HSL-casus is illustratief voor de consequenties, die het niet doordenken van keuzen in een eerdere fase van de aanbesteding en contractering kan hebben. Door het opknippen van de onderbouwcontracten in delen ontstonden bijvoorbeeld omvangrijke afstemmingsproblemen, die voor rekening van het Rijk kwamen. Dit waren de zogenaamde raakvlakrisico's, die ook betrekking hadden op de afstemming tussen onderbouw- en bovenbouwcontracten. Een sprekend voorbeeld is de wijze waarop in het kader van de HSL-Zuid met de verwerking van de kosten van de installaties in tunnels is omgesprongen.

Een les van geheel andere aard is dat het bij contracteren om meer gaat dan het sluiten van een contract voor de laagste prijs. De vijf dominante stuurvariabelen zijn: prijs, tijd, kwaliteit, risico en instrumentarium ten behoeve van het naleven van het contract. De bereikte «contractmix» van deze aspecten is bepalend voor het beoordelen van het contractresultaat. Achteraf blijkt vaak, dat om de prijs laag te houden, concessies worden gedaan aan de andere aspecten. In de uitvoeringsfase komt dan extra druk te staan op de planning of de kwaliteit, er blijken (te) veel risico's te zijn teruggenomen of de opdrachtgever verliest grip, omdat boetebepalingen zijn geschrapt in ruil voor prijsverlaging. Bij de HSL-Zuid was dit, zoals blijkt uit de reconstructie, ook het geval. Ten opzichte van de contractprijs zijn de kosten dan ook weer fors opgelopen. Daarbij geldt de aannemerswijsheid dat «de rekening pas achteraf wordt betaald». Pas na de uitvoering kan derhalve definitief worden gezegd wat het project heeft gekost. In het kader van contractmanagement ligt er de belangrijke uitdaging om de «contractmix» voor toekomstige projecten te optimaliseren.

Een laatste aspect betreft de constatering dat slordigheden in het contract kostenopdrijvend kunnen werken. Niet of slecht gedefinieerde aspecten en slordigheden bij het sluiten van het contract leiden veelal tot kosten voor de opdrachtgever. Verhaal halen bij de opdrachtnemer door een beroep te doen op boetebepalingen, leidt meestal tot niets. Bovendien kunnen de hiermee gepaard gaande contractperikelen leiden tot vertragen. Opdrachtgevers blijken in dat geval vaak geneigd te zijn de «pijn» te nemen, omdat er deadlines gehaald dienen te worden. De extra kosten worden dan uiteindelijk maar voor lief genomen. In de contractdocumenten van de HSL-Zuid waren er enerzijds verschillende slordigheden, onduidelijkheden, penantekeningen en definitieproblemen aan de orde en anderzijds was de tijdsdruk in het nadeel van de staat. Terwijl de boetebepalingen voor de aannemers waren geschrapt, liep de staat zelf wel het risico om boetes te moeten betalen aan België en aan de infraprovider. De combinatie van haast en slordigheid, die vaak voorkomt, is bij contractering een uiterst kostbare combinatie.

### 3.5 Eisen aan het toetsingskader

In de huidige constellatie vormen het FES, het MIT, de Tracéwet en de Wro met hun respectievelijke besluitvormingsmomenten de basis voor de planmatige besluitvorming. De Procedureregeling Grote Projecten is een instrument waarmee de Tweede Kamer over de voortgang van een project op de hoogte wordt gehouden, zodat zij kan controleren. Daarnaast zijn er door het kabinet reeds allerlei initiatieven in gang gezet om die basis te verstevigen. Toch resteert, zoals in de voorgaande paragraaf aangeduid, een aantal zwakke punten in het verkeer tussen kabinet en Tweede Kamer. Het nieuwe toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten moet daarin gaan voorzien. Met het oog op de gesignaleerde knelpunten kunnen de volgende eisen voor het nieuwe toetsingskader worden geformuleerd, die aansluiten bij de sleutelmomenten in de besluitvorming over een groot infrastructuurproject.

1. *Er moet een expliciet besluit worden genomen over het – na onderlinge afweging van potentiële grote projecten – in procedure nemen van grote projecten. De Tweede Kamer moet hierbij expliciet betrokken zijn.*

De advisering over de besteding van de aardgasbaten en andere FES-middelen in de ICRE (tot voor kort ICES) is de laatste tien jaar uitgegroeid tot een sleutelmoment in de selectie van ruimtelijk-economische projecten. De Tweede Kamer moet een procedureel vastgelegde gelegenheid hebben om het regeringsbeleid naar aanleiding van het ICRE-advies goed te keuren of te amenderen. Dit moment moet bovendien gekoppeld worden aan andere procedures, zoals op het terrein van ruimtelijke ordening en de parlementaire informatievoorziening.

2. *De politieke vaststelling van nut en noodzaak van een groot project moet in de parlementaire besluitvorming duidelijk gemarkeerd zijn. Veel gehoord hebben op dit punt gewezen. Als nut en noodzaak impliciet blijven, verrommelt het besluitvormingsproces. Bij een groot project moet de Tweede Kamer hier in een vroeger stadium dan tot dusverre in de PKB-procedure gebruikelijk is, een uitspraak doen over de wenselijkheid van het project. Dit moet uitmonden in een principebesluit, waarbij de Tweede Kamer de kaders vaststelt waarbinnen het kabinet het project dient te ontwikkelen. Bij de lopende herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening moet deze lacune worden hersteld.*

3. *Een kabinet dient in een regeerakkoord lopende besluitvormingsprocedures over grote projecten te respecteren en dient zich niet op voorhand vast te leggen op een uitkomst.*

Het toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten zoekt de sleutelmomenten voor besluitvorming in (aan te passen) sectorale procedures. Het proces wordt op die momenten afgestemd. Passages in een regeerakkoord die daarop vooruitlopen, frustreren de zorgvuldigheid van het proces.

4. *Als de Tweede Kamer instemt met de uitvoering van een groot project, moet zij duidelijkheid bieden over de contouren waarbinnen die uitvoering zich (zonder nieuwe besluitvorming) kan afspelen.*

De versterking van de positie van de Tweede Kamer in de besluitvormingsfase kent zijn tegenhanger in de uitvoeringsfase. De Tweede Kamer moet alleen betrokken zijn bij substantiële keuzes in de uitvoeringsfase, waar reeds genomen besluiten niet in voorzien.



Parlementair micromanagement moet worden voorkomen. De bewindspersoon en zijn of haar uitvoerende ambtenaren hebben speelruimte nodig om in de uitvoering in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden, zonder steeds uitleg aan de Tweede Kamer verschuldigd te zijn. Dit vereist tevens een andere informatievoorziening aan de Tweede Kamer, waar in het volgende hoofdstuk op wordt ingegaan.

5. *Op het gebied van uitvoeringsorganisatie, kostenbeheersing, risico-management, publiek-private samenwerking en contractering spelen knelpunten.* De casussen Betuweroute en HSL-Zuid hebben diverse knelpunten in de projectuitvoering laten zien. In het toetsingskader kan hier geen oplossing voor worden geboden, omdat dit primair de taak en verantwoordelijkheid van het kabinet ius. Omdat het hier belangrijke slaag- en faalfactoren voor een groot project betreft, worden in deel II van dit rapport de meest relevante beleidsopgaven voor het kabinet op dit punt geformuleerd.

## 4 KWALITEIT VAN DE INFORMATIEVOORZIENING

### 4.1 Leerervaringen van Betuweroute en HSL-Zuid

Als onderdeel van haar werkzaamheden heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten een reconstructie gemaakt van de besluitvorming over de HSL-Zuid en de Betuweroute. Deze reconstructies verschijnen als afzonderlijke rapporten. Hierna volgt een overzicht van de lessen over de kwaliteit van de informatievoering, zoals deze reconstructies zijn geformuleerd. Uit de casus Betuweroute komt met name de strijd naar voren over welke kennis de waarheid is. Uit de HSL-Zuid komt met name het informatiemonopolie naar voren, dat een ministerie ten opzichte van de Tweede Kamer kan hebben.

#### 1. Les uit reconstructie Betuweroute

*Voorkom rapportenoorlogen en andere vormen van improductief gebruik van kennis, door nieuwe arrangementen voor het gebruik van kennis bij de besluitvorming over grote projecten te ontwikkelen.*

Kennis is macht, zo luidt het cliché. De casus Betuweroute laat zien dat macht zich ook zonder kennis ontplooit. Sterker nog, de bestuurders die zich vroegtijdig en onverzettelijk vastlegden op de Betuweroute, bleken weinig behoefte aan hoogwaardige kennis te hebben. Toch werd rond het project een enorme hoeveelheid kennis geproduceerd. Dat kwam omdat de bestaande procedures allerlei analyses en effectrapportages vereisten, maar ook omdat het project zo omstreden was. De verantwoordelijke bestuurders waren niet geïnteresseerd in een rationele keuze voor een bepaald beleidsalternatief, zij waren vooral bezig met het rationaliseren («onderbouwen», «draagvlak verwerven») van reeds gemaakte keuzen. Omdat andere partijen geen ingang vonden voor een open discussie met het departement en – in de eerste fasen – met de NS, grepen ook zij, net als de beleidsvoerders, naar onderzoeken en analyses als instrument om het eigen gelijk te bewijzen. Zo kon rond de Betuweroute een ware en tamelijk ontluisterende «rapportenoorlog» ontstaan.

#### 2. Les uit reconstructie Betuweroute en HSL-Zuid

*Herijk de verhoudingen tussen parlement, regering en ambtenarij, zodanig dat niet te veel rollen, taken, kennis en informatie bij één ministerie geconcentreerd zijn en dat ambtelijke kennis en informatie eerder en uitgebreider voor andere, waaronder de Tweede Kamer, toegankelijk is.*

De bemoeienis en invloed van de politiek kenden hun grenzen. Het ambtelijk apparaat speelde minstens zo'n sturende en doorslaggevende rol als de politieke gremia. Dat begon al in de prilste stadia in de vorm van de cruciale rol die de ICES – een geheel ambtelijk gezelschap – speelde in de prioritering en financiering van infrastructuurprojecten. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft niet gefunctioneerd als een «departement van algemeen bestuur», gericht op het bevorderen van een deskundige en evenwichtige belangenafweging in de politieke besluitvorming en controle over grote projecten, maar als een partijdig ambtelijk bolwerk. Daarin ging dienstbetoon aan de vastberaden «eigen» vakminister hand in hand met het nastreven van de eigen beleidsvoorkeur en zeggenschap over het projectproces, ook wanneer dit de ambtenaren ertoe noopte strategisch met informatie om te gaan in de richting van de volksverte-

genwoordiging. Het niet zonder meer beschikbaar stellen van rapporten, het beroep doen op geheimhouding bij technische gegevens en het niet fatsoenlijk te woord staan van critici, versterkten dit beeld.

#### 4.2 Structurele problemen in de informatievoorziening

Aan de basis van een parlementaire democratie staat het vertrouwen dat de regering de benodigde informatie verschaft aan de Tweede Kamer. Dat is vastgelegd in artikel 68 van de Grondwet: *«De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat»*. In de praktijk betekent dit dat het parlement de informatie van de regering moet krijgen die ze verlangt, en dat de verstrekte informatie volledig, juist en tijdig moet zijn. Dit is de ultieme basis voor parlementaire controle. Het belang van deze bepaling is evenwel nog breder, omdat de regering zich via de Tweede Kamer aan het volk verantwoordt. Onjuiste, onvolledige of ontijdige informatie is niet alleen een probleem in het verkeer tussen Tweede Kamer en kabinet, maar nog principiëler een probleem tussen politiek en samenleving. Bij wijze van voorbeeld: de verwarring over de kosten en baten en de voor- en de nadelen van de Betuweroute en de HSL-tracés was meer dan een politieke discussie of een dispuut tussen wetenschappers. Het was ook een bron van onrust en onzekerheid onder vele omwonenden, bij decentrale overheden en andere betrokkenen.

Dat het met de informatievoorziening over grote projecten structureel niet goed zit, toont het onderzoek aan dat de Algemene Rekenkamer in 2002 heeft gedaan naar twintig projecten die onder de Procedureregeling Grote Projecten vielen.<sup>18</sup>

##### **Algemene Rekenkamer: Informatievoorziening grote projecten**

Het rapport van de Rekenkamer is zeer kritisch, zowel over de wijze waarop de departementen hun informatievoorziening hebben georganiseerd als over de kwaliteit van de aan de Tweede Kamer geleverde informatie. Op basis van de Procedureregeling Grote Projecten zou de informatie moeten voldoen aan maximaal dertig eisen. Voor slechts 22 procent van de geformuleerde eisen hebben ministeries intern de informatievoorziening goed geregeld. Binnen deze 22 procent komt in een derde van de gevallen de door de Tweede Kamer gewenste informatie toch niet boven water. Van de informatie die de Tweede Kamer uiteindelijk wel bereikt, is naar het oordeel van de Rekenkamer slechts 39 procent inhoudelijk van voldoende kwaliteit. Deze cijfers leiden tot de conclusie dat een zeer gering deel van de informatie die de Tweede Kamer over grote projecten behoort te ontvangen, voldoet aan de eisen die in de Procedureregeling Grote Projecten zijn neergelegd.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat komt er in het rapport relatief goed vanaf, althans als gekeken wordt naar de actuele stand van zaken. De Rekenkamer constateert: *«Zo zijn bij het directoraat-generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat gedurende 2000 en 2001 goede regelingen geïntroduceerd voor het beheer van projecten en de voortgangsrapportages erover.»* Dat neemt niet weg dat ook vrijwel alle projecten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat concrete gebreken vertonen in de informatie-voorziening aan de Tweede Kamer en dat juist de HSL-Zuid en de Betuweroute slecht scoren.

<sup>18</sup> TK, 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2, Informatievoorziening grote projecten.

De Algemene Rekenkamer doet vijf aanbevelingen:

- de Procedureregeling aanpassen en verduidelijken op een serie concreet aangewezen punten;
- bij een nieuw groot project goede afspraken maken over de informatievoorziening;
- structureel toezicht houden op de informatievoorziening (bijvoorbeeld door de directie Financieel Economische Zaken van het ministerie);
- ontwikkeling van een specifiek programma voor accountantscontrole op grote projecten;
- het verbeteren van de organisatie van informatievoorziening aan de Tweede Kamer op de ministeries.

De Algemene Rekenkamer heeft het probleem voor de informatievoorziening over grote projecten in kaart gebracht. De intrigerende vraag is welke oorzaken zijn aan te wijzen, die ertoe leiden dat de informatievoorziening richting de Tweede Kamer stukt. In de beschikbare literatuur hierover worden vier oorzaken genoemd:

1. Informatie is vaak omstreden (zie paragraaf 4.1, les 1).
2. Informatie wordt ingezet als instrument om de besluitvorming te beïnvloeden.
3. Informatie is ongelijk verdeeld over partijen: informatie-asymmetrie (zie paragraaf 4.1, les 2).
4. Informatie die nodig is voor parlementaire controle kan een vertrouwelijk karakter hebben.

Hierna wordt op deze vier oorzaken ingegaan.

#### *1. Beleidsinformatie is vaak omstreden*

Onzekerheid is inherent aan grote projecten. Vaak worden voorspellingen gedaan over een onzekere toekomst. Dergelijke informatie is bijna per definitie omstreden. In extreme gevallen leidt dat tot een rapportenoorlog waarbij onderzoekers elkaars onderzoeksconclusies betwisten. Dit fenomeen heeft zich bij de Betuweroute op grote schaal voorgedaan en inmiddels op kleinere schaal ook bij de Zuiderzeelijn. De twist ging daarbij over uiteenlopende onderwerpen als kosten en baten, vervoerprognoses, milieueffecten, werkgelegenheidsgroei, de capaciteit van het bestaande spoornet etc. Bij een inschatting van de effecten van een infrastructuurproject kunnen zich tenminste vier soorten problemen voordoen, die leiden tot debat:<sup>19</sup>

- data, die worden gehanteerd bij berekeningen, zijn altijd aanvechtbaar. Over toekomstige ontwikkelingen bestaan tenslotte geen feiten. Hoeveel ton goederen worden in 2010 van Rotterdam naar Duitsland vervoerd?
- methodologische problemen hebben vaak te maken met de vraag in hoeverre effecten zijn toe te schrijven aan het infrastructuurproject. In welke mate leidt een kortere reistijd tot meer reizigers?
- het derde probleem zit in de begrenzing van het project. Hoort de verlegging van de A16 bij de HSL-Zuid? Hoort het de Noordtak bij de Betuweroute?
- er kan verschil van opvatting ontstaan over de inschatting van het potentieel voor toekomstige verbeteringen. Hoe schoon zijn vrachtwagenmotoren in de toekomst?

In het algemeen is het niet verwonderlijk dat bij een groot, complex project verschillen van inzicht bestaan over de beleidsinformatie. Om een oordeel te kunnen vellen op basis van de verstrekte informatie moet het

<sup>19</sup> R. Noordsij en H. de Bruijn, Informatievoorziening aan de Tweede Kamer inzake grote infrastructuurprojecten, in: H. Priemus (red.), *Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten, achtergrondstudies ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten*, Den Haag 2004.

parlement methoden en instrumenten hebben om de kwaliteit van die informatie te kunnen bepalen.

## 2. Informatie als instrument om besluitvorming te beïnvloeden

De Deense hoogleraar Flyvbjerg heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de oorzaken van kostenoverschrijdingen van grote infrastructuurprojecten.<sup>20</sup> Hij introduceert het begrip «misinformatie», in het Nederlands het best te vertalen door «incorrecte informatie», en toont aan dat incorrecte informatie de belangrijkste oorzaak is van kostenoverschrijdingen. Hij onderscheidt verschillende oorzaken voor incorrecte informatie, die kunnen leiden tot kostenoverschrijdingen:

- technische verklaringen: tekortkomingen aan de modellen en de data, waarmee de informatie is verzameld en bewerkt;
- economische verklaringen: bijvoorbeeld calculerend gedrag van marktpartijen die vervolgoedragen willen;
- psychologische verklaringen: hij noemt dit «appraisal optimism» ofwel de natuurlijke neiging om te optimistisch te zijn over de toekomst;
- politieke verklaringen: doelbewust incorrecte informatie verstrekken om het project erdoor te krijgen of in de gewenste richting bij te sturen. Voorbeelden hiervan zijn het filteren van informatie, bijvoorbeeld door stelselmatig positieve informatie te benadrukken («cooking the books»), het manipuleren van informatie, maar ook domweg liegen.

Flyvbjerg concludeert dat de politieke verklaringen de hoofdoorzaak zijn van kostenoverschrijdingen bij infrastructuurprojecten. Het fenomeen «verstrikking» kan hiervoor een bijzondere verklaringsgrond bieden.

### Verstrikking

Verstrikking is volgens Brockner en Rubin «... a decision making process whereby individuals escalate their commitment to a previously chosen, though failing, course of action in order to justify or «make good on» prior investment»<sup>21</sup>. Dit proces komt tot uiting in bijvoorbeeld het bagatelliseren van negatieve signalen, het overschatten van positieve signalen en het marginaliseren van alternatieven. Verstrikking in deze zin is het gevolg van de neiging om het eigen handelen te rechtvaardigen en te rationaliseren. De informatievoorziening wordt daar bewust of onbewust op afgestemd. Het ondanks tegenslagen volharden in een eenmaal ingeslagen koers, het belangrijkste symptoom van verstrikking, is echter niet per se irrationeel. Er kan een financiële, juridische of andersoortige ratio achter liggen die het onwenselijk of onmogelijk maakt om het project stop te zetten of de koers ingrijpend te wijzigen.<sup>22</sup> Verstrikking is dan een beredeneerde keuze, die de bestuurder aan de volksvertegenwoordiging kan uitleggen en niets met incorrecte informatie te maken heeft. De grens tussen een besluit dat het verstandig is om het project door te zetten en een project koste wat kost willen redden is echter dun. Otten in zijn proefschrift over verstrikking: «Het ligt voor de hand dat bestuurders die onder vuur liggen van een kritische raad, wijzen op toekomstige baten van het doorgaan van de gemaakte plannen. Dit is een retorisch instrument om een debat naar eigen hand te zetten. Een dergelijke verdediging wijst op de normatieve ambiguïteit van verstrikking. Het oordeel over verstrikking is sterk tijdsgebonden. (...) Men spreekt aanvankelijk schande over de verkwisting van geld en tijd om vervolgens tevreden terug te kijken op de realisatie van het project.»

<sup>20</sup> Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., Rothengatter, W., *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003

<sup>21</sup> J. Brockner en J. Z. Rubin, *Entrapment in escalating conflicts: a social psychological analysis*, New York, Springer Verlag, 1985 (geciteerd in Otten, 2000).

<sup>22</sup> M. Otten, *Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot standkwamen*, proefschrift, Universiteit Leiden, 2000.

Het werk van Flyvbjerg toont aan dat incorrecte informatie niet is voorbehouden aan de Betuweroute of de HSL-Zuid, maar een structureel probleem vormt. Positief gekleurde informatie over een project wordt vaak doelbewust verschaft, terwijl negatieve informatie niet of verhullend wordt gepresenteerd. Dit verhoogt de kansen voor het project. Prikkel om

correcte informatie te geven ontbreken meestal. Flyvbjerg noemt het, op basis van zulke motieven, (niet) verstrekken van informatie ondubbelzinnig liegen:

| De heer **Flyvbjerg**: *Because it is intentional it is justified to call it lying.*

Flyvbjergs onderzoek laat geen ruimte voor een andere conclusie dan dat de Tweede Kamer altijd bedacht moet zijn op incorrecte informatie. De Tweede Kamer moet er rekening mee houden dat projectvoorstanders, of het nu private partijen, bestuurders, ambtelijke diensten of zelfs collega-Kamerleden zijn, voor wat betreft de informatie over de baten uitgaan van de optimistische scenario's en dat zij het parlement, bewust of onbewust, een zogenaamde «*camel nose*» voorschotelen als het gaat om de kosten.<sup>23</sup>

Bewust incorrect informeren ondergraaft de democratische controle door het parlement. De problemen die het oplevert, beperken zich niet tot het politieke toneel. Flyvbjerg noemt nog andere gevolgen:<sup>24</sup>

- «*misinformation*» destabiliseert de besluitvorming over een project. Vroeg of laat komt aan het licht dat de informatie incorrect is;
- tegenvallers leiden tot haperingen in het proces, bijvoorbeeld omdat weer nieuw onderzoek nodig is en omdat betrokken partijen (in de politiek of in de markt) onzeker worden;
- incorrecte informatie kan ook rechtstreeks leiden tot verkwisting van door burgers opgebrachte belastinggelden.

Als de werkelijke kosten vooraf bekend zouden zijn geweest, hadden andere afwegingen gemaakt kunnen worden ten gunste van projecten die per euro een hoger maatschappelijk rendement hebben. In Flyvbjergs woorden: «*the wrong projects are being chosen and implemented*».

#### *Prikkels voor goede informatie*

Het verstrekken van incorrecte informatie loont en daarin zit volgens Flyvbjerg de kern van het probleem. Dergelijk gedrag wordt niet bestraft en het project heeft een grotere kans op goedkeuring. Hier zit echter ook de kern voor de oplossing: het organiseren van prikkels («*incentives*») voor goede informatie.

| De heer **Flyvbjerg**: *People do not produce misinformation because they lack intelligence or because they are evil. There is a certain rationality to the misinformation that is produced. That needs to be changed. It needs to become rational to produce accurate information rather than misinformation. To achieve this, the incentives structure should be changed.*

Flyvbjerg werkt tot slot de prikkels voor de verschillende partijen uit. Ten aanzien van de rol van publieke partijen (regering, parlement) zou vooral het maatschappelijk draagvlak en de openheid in de communicatie moeten worden vergroot. Flyvbjerg doet vijf suggesties:<sup>25</sup>

- a. het parlement dient een onafhankelijke contra-expertise van alle economische, milieutechnische en sociale prognoses te verlangen;
- b. het parlement moet erop toezien dat belanghebbenden (stakeholders en burgers) bij de besluitvorming zijn betrokken, omdat zij informatie kunnen leveren die anders niet op tafel komt;
- c. het parlement moet al in een vroeg stadium openbare hoorzittingen organiseren;

<sup>23</sup> P. 't Hart, *Tussen onmacht en overmacht: de rol van de volksvertegenwoordiging bij grote infrastructuurprojecten*, in: H. Priemus (red.), *Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten, achtergrondstudies ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten*, Den Haag 2004.

<sup>24</sup> Openbare hoorzitting 30 augustus 2004

<sup>25</sup> Openbare hoorzitting 16 september 2004.

- d. alle relevante projectinformatie (beleidsdocumenten, onderzoeken, enzovoort) moet openbaar toegankelijk zijn via internet;
- e. het parlement moet de omvang van de financiële overheidsbijdrage mede afhankelijk maken van de deugdelijkheid van de prognoses.

### *3. Ongelijke verdeling van informatie: informatie-asymmetrie*

Een belangrijk knelpunt in het verkeer tussen kabinet en Tweede Kamer is voorts de ongelijke verdeling van informatie. De regering, die over veel menskracht en middelen beschikt om het beleid uit te voeren, beschikt over een enorme hoeveelheid informatie. De Tweede Kamer, die het gevoerde beleid moet controleren, is voor haar informatie afhankelijk van de regering. Terwijl de regering kan beschikken over veel informatie, beschikt de Tweede Kamer over relatief weinig informatie en eveneens over relatief weinig informatieverwerkingscapaciteit (zie hoofdstuk 5). In de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen is deze afhankelijkheid bijna institutioneel bepaald: de regering is de hofleverancier van informatie. Op dit punt bestaat in het Nederlandse parlement een cultuur van gezeglijkheid. De verstrekte informatie is het uitgangspunt.

In deze setting is er een gerede kans op wat in de literatuur «moral hazard» heet, ofwel het morele risico, dat de regering een eigen agenda heeft en daar de informatieverstrekking op toesnijdt. Voorbeelden van dit mechanisme, dat de mogelijkheid van politieke controle in het hart raakt, zijn er te over in de reconstructies van de HSL-Zuid en de Betuweroute. Het parlement, dat altijd klein zal zijn ten opzichte van de regering, moet hieraan het hoofd bieden. Dit vereist van het parlement dat zij een strategie heeft om de regering betekenisvolle signalen te ontfutselen over haar prestaties, om het altijd dreigende informatiemonopolie van de regering te doorbreken en om tegelijkertijd te zorgen dat de Tweede Kamer niet overladen wordt met informatie, waarin zij de weg niet kan vinden.

### *4. Vertrouwelijke informatie: openbare verantwoording kan de publieke onderhandelingspositie schaden*

Een belangrijk onderdeel van de uitvoeringsfase van grote infrastructuurprojecten is de contractering. Dan breekt het moment aan dat er met private partijen een vaak scherp onderhandelingsproces wordt gestart, waarbij grote financiële belangen op het spel staan, voor zowel publieke als private partijen. Een effectieve parlementaire controle veronderstelt dat het parlement zicht heeft op het soms slepende proces van aanbesteding en haar rol kan spelen bij goedkeuring van het uiteindelijke resultaat. Omdat de parlementaire controle zich doorgaans in de openbaarheid afspeelt, zou dit de onderhandelingen met private partijen kunnen verstoren. In het onderhandelingsproces moet de minister troeven achter de hand houden om als een gelijkwaardige onderhandelingspartner op te kunnen treden. Als de strategie in de openbaarheid gespeeld wordt toegelicht, legt de minister de kaarten op tafel, wat schadelijk kan zijn voor de onderhandelingspositie van het Rijk.

Dit fenomeen speelde bij de aanbesteding van de bouw en bij discussie met private partijen over PPS-constructies. Bovendien werd het ook als argument gehanteerd bij de versluisde presentatie van de risicoreservering. Als die in de openbaarheid zou komen, zouden aannemers hun prijzen direct aanpassen op de beschikbare bedragen.

Een effectieve controle op grote projecten vereist zicht op procedures en resultaten van contractering en publiek-private samenwerking. Overleg

met de minister is op zijn plaats bij de aanvang van de onderhandelingen, op cruciale momenten tijdens de onderhandelingen en op het moment dat de minister en de private partner(s) overeenstemming hebben bereikt. Indien het resultaat buiten de marges van het projectbesluit valt, moet de Tweede Kamer hierover worden geïnformeerd om te bezien of dit voor haar acceptabel is of dat zij een andere koers van het kabinet verlangt. Het hoogste belang hierbij is dat de Tweede Kamer tijdig, juist en volledig wordt geïnformeerd. In beginsel gebeurt dat altijd openbaar, hoewel in uitzonderingsgevallen vertrouwelijkheid denkbaar is.

#### **4.3 Eisen aan het toetsingskader**

Uit het voorgaande vloeien enkele eisen aan het toetsingskader voort:

- 1. De Tweede Kamer moet op informatie, die cruciaal is voor het uitvoeren van haar taken op het gebied van sturing en controle, op systematische wijze onafhankelijke toetsen kunnen (laten) verrichten.* Informatie over complexe grote projecten is zowel in de besluitvormingsfase als in de uitvoeringsfase bijna per definitie omstreven. Kamerleden moeten in het woud van tegenstrijdige informatie hun weg vinden en zijn voor de informatievoorziening afhankelijk van het instituut dat ze moeten controleren. Dit vereist dat de Tweede Kamer bij belangrijke vraagstukken en op belangrijke momenten de kwaliteit van de informatie onafhankelijk moet kunnen laten toetsen.
- 2. Voor haar informatievoorziening mag de Tweede Kamer niet slechts afhankelijk zijn van de regering.* Het toetsen van verkregen informatie is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Zoals aangegeven dreigt altijd het informatie-monopolie van het kabinet. Met het oog daarop moet het parlement ook zelf kennis kunnen genereren en kunnen verwerken. Alleen zo kan het parlement geloofwaardig haar rol spelen als countervailing power.
- 3. De Tweede Kamer dient helder te zijn over de informatie die ze wil ontvangen.* Bij de informatievoorziening is het ook een verantwoordelijkheid van het parlement als ontvanger van informatie om te expliciteren over welke informatie zij wil beschikken en hier met de regering expliciete afspraken over te maken.
- 4. Alle beleidsinformatie dient in beginsel openbaar toegankelijk te zijn. In publieke onderhandelingsprocessen, zoals rond PPS en aanbestedingen, kan vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer een optie zijn.* Toegankelijkheid en openbaarheid van alle relevante beleidsinformatie is de basisregel. In onderhandelingsprocessen kan de openbaarheid een probleem vormen voor de positie van de staat. Op verzoek van de minister kan dan vertrouwelijk overleg vinden. Vertrouwelijkheid mag niet bedoeld zijn om de vuile was binnenboord te houden. Het is aan de aanwezige Kamerleden om daarop toe te zien.



## 5 INFORMATIEVERWERKING DOOR DE TWEDE KAMER

### 5.1 Leerervaringen van Betuweroute en HSL-Zuid

Als onderdeel van haar werkzaamheden heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten een reconstructie gemaakt van de besluitvorming over de HSL-Zuid en de Betuweroute. Deze reconstructies verschijnen als afzonderlijke rapporten. Hierna volgt een overzicht van de lessen over de informatieverwerking door de Tweede Kamer, zoals deze in de reconstructies zijn geformuleerd. Deze hebben betrekking op de controlecapaciteit van de Tweede Kamer en de afstand tussen Tweede Kamer en het ambtelijk apparaat.

#### *1. Les uit reconstructie HSL-Zuid*

*De Tweede Kamer moet haar eigen controlecapaciteit structureel versterken om de vergrote betrokkenheid bij grote projecten betekenisvol inhoud te kunnen geven.*

Een belangrijke factor die het bij tijd en wijle krachteloze of juist micromanagende optreden van de Tweede Kamer rond de HSL-Zuid verklaart, is de gebrekkige institutionele controlecapaciteit. Als de Tweede Kamer zichzelf serieus neemt als medebesluitvormer en controleur bij grote projecten, ontkomt zij er niet aan om serieus werk te maken van structurele versterking van haar eigen informatiepositie. De klacht van Kamerleden over de informatieoverlast is terecht, maar het gaat vooral om een relatieve overbelasting. Wat telt is niet zozeer de absolute omvang of de feitelijk beschikbare tijd tussen het verkrijgen van de informatie en het erover moeten debatteren, als wel het feit dat de desbetreffende woordvoerders de informatieberg vrijwel zonder ondersteuning moeten doorwerken. Middelen om zelf actief op zoek te gaan naar informatie en «second opinions» te vergaren, zijn eveneens beperkt. Daar waar de Tweede Kamer dat bij het project HSL-Zuid toch deed, leverde dat een fundamentele debat op.

#### *2. Les uit reconstructie Betuweroute*

*Verklein de afstand tussen Tweede Kamer en het ambtelijk apparaat.*

De Tweede Kamer werd ernstig gehandicapt door de scherpe formele en psychologische scheidslijnen die tussen haar en het ambtelijke apparaat bestonden. Het zogeheten «primaat van de politiek» waaronder de ambtelijke dienst functioneert, is de laatste jaren te eng uitgelegd als het primaat van de regering c.q. bewindspersoon. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat vormde daarop geen uitzondering. Ook binnen dat ministerie was het volkomen geaccepteerd dat de Tweede Kamer zo veel mogelijk op afstand moest worden gehouden, ook als dat soms vergaande vormen van «misinformation» (zoals Flyvbjerg dat noemt) met zich meebracht. De betrokken Kamerleden kregen en namen op hun beurt weinig de kans om zich te laten voorzien van onpartijdige, deskundige informatie uit de ministeries. Daarmee misten zij een kans om iets te doen tegen de enorme informatieachterstand waarmee zij op de belangrijke momenten in het beleidsproces kampten. Een Tweede Kamer die haar informatiepositie structureel wil verbeteren, moet iets doen aan het wederzijdse vijandbeeld dat momenteel op veel plaatsen in Den Haag de betrekkingen tussen Tweede Kamer en ambtenarij verzuurt.

## 5.2 Structurele problemen in de informatieverwerking

### *Beperkte kennisinfrastructuur*

De Tweede Kamer beschikt als instituut over een uitgebreide ondersteuning van uitvoerende diensten, maar nauwelijks over een kennisinfrastructuur, die ondersteunend is bij het genereren, verwerken, analyseren en interpreteren van hoogwaardige kennis. Waarover de Tweede Kamer op dit terrein beschikt:

- er is een kleinschalig Onderzoeks- en Verificatiebureau. Dit helpt bij het opstarten van parlementaire onderzoeken en enquêtes, begeleidt de uitbesteding van onderzoek, evalueert afgerond onderzoek en beoordeelt op kleine schaal en op verzoek van commissies onderzoek dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. De bezetting met vijf mensen, waarvan regelmatig mensen worden uitgeleend aan de staven van parlementaire onderzoekscommissies, laat niet toe dat het bureau zelf onderzoek uitvoert;
- de dienst Informatievoorziening verzamelt, selecteert en ordent informatie, verrijkt deze op beperkte schaal en biedt de informatie op maat aan. Deze dienst is niet toegerust voor het analyseren en interpreteren van de informatie;
- aan elke vaste commissie van de Tweede Kamer zijn een griffier en één of enkele adjunct-griffiers gekoppeld, die op kleine schaal inhoudelijke ondersteuning kunnen bieden, maar hoofdzakelijk de commissie organisatorisch en procedureel ondersteunen. Daarnaast zijn er bij drie commissies staven die op een breder niveau expertise leveren: dat betreft de beleidsterreinen justitie, Europese zaken en rijksuitgaven.

Naast deze generieke ondersteuning hebben de fracties in de Tweede Kamer ook eigen ondersteuning bij hun politieke activiteiten. Hiertoe beschikken de fracties over medewerkers, die meestal zijn opgedeeld in persoonlijk medewerkers, beleidsadviseurs en administratieve medewerkers. Hun werkzaamheden richten zich op de verwerking van post, agendabeheer, het onderhouden van externe contacten en de inhoudelijke voorbereiding van Algemeen Overleggen, begrotingsbehandelingen en wetgeving. Deze ondersteuning is politiek geïntereerd en nauwelijks toegerust om specialistische informatie, zoals bij grote projecten in veelvoud voorkomt, tot in de finesses te doorgronden.

In internationaal perspectief steekt de inhoudelijke ondersteuning van het Nederlandse parlement daarmee niet gunstig af tegen die van vergelijkbare parlementen. Onderzoekers van het *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* hebben de controlemogelijkheden van 22 westerse parlementen vergeleken.<sup>26</sup> Dat levert voor Nederland een negatief beeld op, vooral vanwege de geringe capaciteit om onderzoek te doen, informatie te analyseren en te bewerken. De Duitse onderzoekers concluderen: «*Auch in Irland, den Niederlande, Norwegen, Österreich und Portugal ist die Ressourcenbasis der Parlamente relativ dünn, so dass aus dieser Sicht die Fähigkeit zu angemessener Kontrolle in Frage steht*». In een ranglijst naar controlecapaciteit plaatsen zij Nederland op de zeventiende plaats (op een totaal van 21, Luxemburg is niet in de rangschikking opgenomen). Op het punt van de «*Personelle Ressourcen*» scoort alleen Oostenrijk slechter.

<sup>26</sup> Philipp Harfst en Kai-Uwe Schnapp, *Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien*, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2003.

### Parlementair onderzoek als gevolg van gebrekkige controle

Diverse personen hebben een verband gelegd tussen gebrekkige controle en het later instellen van parlementair onderzoek. Muller en Coenen in hun evaluatie van parlementair onderzoek in Nederland:<sup>27</sup> «Alle parlementaire onderzoekscommissies concluderen dat de parlementaire controle op het specifieke onderzochte beleidsterrein had gefaald». «De frequentie van intensiteit van controle binnen het openbaar bestuur zijn een terugkerend thema in parlementaire onderzoekscommissies hoewel niet alle onderzoekscommissies hier expliciet aandacht aan besteden. Het gaat dan in de meeste gevallen om een gebrek aan financiële of parlementaire controle op de totstandkoming of uitvoering van beleid. Cijfers waren niet beschikbaar, financiële doelstellingen kregen geen prioriteit, boekhoudingen waren onvolledig. Het parlement heeft in de meeste gevallen waarin een parlementaire onderzoekscommissie actief was, gefaald in de voorafgaande controle». Zij schrijven verder dat de parlementaire onderzoeken de controletaak van het parlement meer inhoud hebben gegeven. «Cruciaal daarbij is dat de zichtbaarheid van parlementaire onderzoekscommissies voor de burgers optimaal is. (...) De reguliere controle door het parlement is voor de burgers veel minder zichtbaar». Die zichtbaarheid heeft ontegenzeggelijk ook te maken met de ondersteuning die onderzoekscommissies wel hebben, maar voor het reguliere controlewerk niet beschikbaar is. Pas als de nood aan de man is worden de hulptroepen ingeschakeld. Dat gebeurt volstrekt ad-hoc, signaleren Muller en Coenen. De besluitvorming is dan meestal al achter de rug.

Wartoe dit alles leidt laat zich ook aan de hand van de Betuweroute en de HSL-Zuid illustreren. De opdrachten aan Twijnstra Gudde voor de Betuweroute en Moret, Ernst & Young voor de HSL-Zuid om voorafgaand aan de besluitvorming de informatie te ontsluiten, waren incidentele en vlugge acties, gestart omdat de Kamerleden zelf de stapel rapporten niet konden overzien. Alleen al de Nieuwe HSL-nota, de PKB over de HSL-Zuid, bestond uit 23 delen, op basis waarvan de Tweede Kamer werd geacht om een verstrekkend besluit te nemen. «Het is bij grote projecten niet zozeer het tekort aan gegevens maar de overdaad eraan, die het parlementaire controlevermogen beperkt», stelt 't Hart.<sup>28</sup>

Een onvoldoende geëquipeerd parlement is op dit punt kwetsbaar. Het beeld van de parlementariër die, slechts gedreven door zijn of haar idealen, de waarheid achter het regeringsbeleid probeert te vinden, is weliswaar niet gespeend van romantiek, maar volstrekt achterhaald. Waar departementen zich in kennis en personeelsomvang kunnen meten met multinationals, opereren Kamerleden als kleine zelfstandigen. Nergens anders in de samenleving hebben mensen met zo'n belangrijke beslissingsbevoegdheid zo'n minimale kennisinfrastructuur ter beschikking. Hier openbaart zich de informatie-asymmetrie, zoals in paragraaf 4.2 beschreven.

### Gevoeligheid voor lobbys

Een bij-effect van de geringe eigen ondersteuning is dat de Tweede Kamer niet alleen afhankelijk wordt van de informatievoorziening door de departementen, maar ook gebruik maakt van lobbygroepen voor de informatievoorziening. Enkele voorbeelden uit de praktijk:

- het Gebundeld Bestuurlijk Overleg (GBO) Gelderland had onder leiding van de provincie Gelderland ten tijde van de besluitvorming over de Betuweroute een omvattende strategie om de woordvoerders in de Tweede Kamer te beïnvloeden. Dit strekte zich uit van het voeren van gesprekken en het (laten) uitvoeren en verspreiden van onderzoek tot het opstellen van motieteksten voor Kamerfracties;
- het slepende overleg tussen Tweede Kamer en kabinet over een mogelijke tariefrestrictie voor de HSL werd – tot grote irritatie van

<sup>27</sup> E. R. Muller en N. J. P. Coenen, *Parlementair Onderzoek in Nederland*, Den Haag, Sdu, 2002.

<sup>28</sup> P. 't Hart, Tussen onmacht en overmacht: de rol van de volksvertegenwoordiging bij grote infrastructuurprojecten, in: H. Priemus (red.), *Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten, achtergrondstudies ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten*, Den Haag 2004

betrokken bewindspersonen – beïnvloed door informatie die de Tweede Kamer kreeg van de High Speed Alliance (HSA), het consortium van NS en KLM dat de lijn zal exploiteren. HSA deed dat om aanspraak te maken op de korting van € 47 miljoen op de concessie als het Rijk zo'n restrictie zou opleggen.

Dit is een begrijpelijk mechanisme, maar het maakt het politieke debat afhankelijk van gekleurde informatie en duwt het de richting op van de partij met het hardste stemgeluid.

#### *Monopolisering van kennis door de regering*

De Tweede Kamer komt verder op achterstand doordat rechtstreeks contact met ambtelijke uitvoerders sinds de zogeheten «oekaze van Kok»<sup>29</sup> uit 1998 tot een minimum is beperkt. Voordien waren daar nog wel mogelijkheden voor. Ook voor uitleg van de feiten en voor technische toelichting moeten parlementariërs bij de bewindspersonen te rade. Illustratief in dit verband is een hoorzitting op 1 september 2004 waarvoor een ambtenaar door de Tweede Kamer was uitgenodigd die geen toestemming kreeg om een toelichting op de Hanzelijn te geven. De aanwijzing van de minister-president bewijst de krampachtigheid waarmee het kabinet de informatievoorziening aan de Tweede Kamer beheerst. Ambtelijke professionals worden gestimuleerd «meer naar buiten te gaan», mogen met iedereen in contact treden, zo lang het maar niet met Kamerleden is. Het is een voorbeeld van sturen op wantrouwen. Het lijkt een algemene regel die ad hoc is uitgevaardigd op grond van irritatie over enkele in de tijd samenvallende geïsoleerde gevallen.<sup>30</sup> De heer Korf, voormalig projectdirecteur van de HSL-Zuid, heeft dit ook als een beperking ervaren:

*De heer Korf: Tijdens de periode van zes jaar waarin ik projectleider was, heb ik allerlei gevoelens ervaren. Informatie bleek soms niet gewenst vanwege het politieke spel. Soms kon zij niet worden gegeven vanwege een soort mores tussen Kamer, minister en departement. Op andere niveaus in ons bestuurlijk bestel praten ambtenaren vrij intensief met een gemeenteraad of met provinciale staten. Op rijksniveau is dat minder mogelijk en dat is heel jammer. In dit soort projecten zit een bepaalde ontwikkeling. Er is meer lering te trekken uit de processen die wij meemaken, dan nu gebeurt. Ik zou er heel graag op een andere manier mijn mening over geven en met mij collega's die hetzelfde spel spelen en die in hetzelfde veld opereren.*

*Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.*

De heer Korf heeft deze belofte gestand gedaan en heeft na overleg met zijn collega's ervaringen en ideeën op schrift gesteld voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (zie bijlage 2). Hij heeft deze bijdrage op persoonlijke titel ingediend, omdat er commotie ontstond in de gelederen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de huidige projectdirecteuren niet de vrijheid kregen zich aan deze bijdrage te verbinden.

In het reguliere verkeer tussen kabinet en Tweede Kamer is soms sprake van georganiseerd contact tussen parlementariërs en ambtenaren. Vaak gaat het dan om een briefing, die op verzoek van een commissie van de Tweede Kamer of op verzoek van de minister wordt gegeven. Het horen van ambtenaren over technische informatie en achtergronden van een project zonder tussenkomst van de minister is niet gebruikelijk.

Doorgaans komt mondelinge informatie langs de lijn van de bewindspersoon naar de Tweede Kamer, ook al weet deze inhoudelijk per definitie minder van het desbetreffende onderwerp af dan de ambtenaar die het

<sup>29</sup> Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, Staatscourant 1998, nr. 104.

<sup>30</sup> P. 't Hart en M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap*, Amsterdam, De Balie, 2004.

dossier onder zijn of haar hoede heeft. Dit leidt er de facto toe dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt vertaald in een spreekverbod voor ambtenaren, als het gaat om contact met de Tweede Kamer. Daarmee laadt de regering de verdenking op zich, dat het een beheersmaatregel is om de Tweede Kamer onder controle te houden.

#### *Het machtsvacuüm tussen kabinetswisselingen*

De kabinetsformatie is niet zelden een sleutelmoment in de besluitvorming rond grote projecten. Een groot aantal nieuwe Kamerleden treedt aan, een gebeurtenis waarbij tegelijk een belangrijk deel van het geheugen van het parlement verdwijnt en ooit aangenomen moties op de achtergrond raken. 't Hart schrijft daarover: «*Tegenover de korte adem van de Kamer staat de lange adem van de bij de projectontwikkeling betrokken ministeries, uitvoeringsdiensten en (soms) private partijen. De partijen van de lange adem storen zich – soms terecht – aan wat zij ervaren als «wispelturig» gedrag van de Kamer: verkiezingen brengen tegenwoordig vrijwel zeker aanzienlijke veranderingen in de bemensing van en politieke krachtsverhoudingen binnen de relevante Kamercommissies. De nieuwe gezichten gaan niet gebukt onder veel kennis van in het verleden genomen beslissingen en gemaakte afspraken rond een project. Het is «nieuwe rondes, nieuwe kansen», waardoor alles wat eerst politiek leek te zijn vastgezet weer kan gaan vloeien. Lobbyisten van allerlei snit weten dat, en zij die in eerdere fasen hun belangen niet hebben weten veilig te stellen in de parlementaire behandeling van een project, zullen met name de nieuwe Kamerleden actief gaan benaderen om dat alsnog te bewerkstelligen».*<sup>31</sup>

In dit vacuüm tussen twee kabinetsperiodes verschuift het machtsevenwicht soms tijdelijk naar de ambtelijke top van het ministerie. Tjeenk Willink signaleert dat tussen het laatste dossier aan de aftredende minister en het eerste dossier aan de nieuwe minister soms verschillen van miljoenen zitten.<sup>32</sup> Een duidelijk voorbeeld hiervan is de risico-reservering die uiteindelijk heeft geleid tot de instelling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. De vertrekkende minister Netelenbos was een verklaard tegenstander van deze constructie en de aantredende minister De Boer had bij zijn aantreden niet in de gaten dat hier een fundamentele nieuwe keuze werd gemaakt, al neemt hij achteraf geen afstand van zijn politieke verantwoordelijkheid hiervoor. De pas aantredende Tweede Kamer moest de risicoreservering begrijpen uit een zin in de technische bijlage bij de begroting: «*Een ingrijpende herprioritering is noodzakelijk vanwege de budgettaire krapte door het niet volledig compenseren van de prijsbijstelling en door de verplichting om rekening te houden met de financiële risico's bij grote spoorprojecten*».

### **5.3 Best practices in het buitenland**

Buitenlandse parlementen staan voor dezelfde opgaven als de Nederlandse Tweede Kamer. Met dat in het achterhoofd heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten naar de instrumenten van buitenlandse parlementen gekeken, die de informatiepositie van de Tweede Kamer mogelijk kunnen versterken. Daaruit zijn op drie terreinen voorbeelden naar voren gekomen:

- op het gebied van het analyseren en interpreteren van kennis: het Britse Parliamentary Office of Science and Technology (POST) en de Amerikaanse Library of Congress;
- op het gebied van de verificatie van informatie: het Amerikaanse Congressional Budget Office (CBO);

<sup>31</sup> P. 't Hart, Tussen onmacht en overmacht: de rol van de volksvertegenwoordiging bij grote infrastructuurprojecten, in: H. Priemus (red.), Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten, achtergrondstudies ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, Den Haag 2004.

<sup>32</sup> Ibid.

- op het gebied van de functionele mogelijkheden van parlementsleden: de rol van rapporteur binnen het Europees parlement en de Franse Assemblée Nationale en de «hearings» zoals georganiseerd door het Amerikaanse Congres.

#### *Parliamentary Office of Science and Technology (POST)*

Binnen het Britse parlement is in 1993 het POST geïnstalleerd, dat daarvoor al vier jaar als zelfstandige stichting opereerde. POST staat voor Parliamentary Office of Science and Technology en is werkzaam voor zowel het House of Lords als het House of Commons. Het levert onafhankelijke en uitgebalanceerde analyses over actuele politieke thema's die te maken hebben met wetenschap en technologie. Het bureau ondersteunt parlementariërs op vier manieren:

1. Door met enige regelmaat schriftelijke analyses te leveren binnen een bestek van vier (dichtbedrukte) pagina's, over actuele thema's en thema's die in de toekomst relevant lijken te worden. Zo zijn in september en begin oktober 2004 vier «four page POSTnotes» verschenen: over orgaantransplantatie, teruglopende gaswinning, Europees beleid voor chemische stoffen en testen op drugsgebruik. Enkele malen verschijnen volledige onderzoeksrapporten, in juli 2004 bijvoorbeeld over het risico van een terroristische aanval op een nucleaire installatie.
2. Door commissies te ondersteunen in hun werk, doorgaans op verzoek van de commissie. Dit gebeurt met informele gesprekken, mondelinge briefings, data-analyses en achtergrondpapers.
3. Door parlementariërs op de hoogte te houden van discussies over thema's binnen de wetenschap en technologie. POST experimenteert met online-discussies die het parlement moet helpen een breed scala aan overwegingen bij de besluitvorming te betrekken.
4. Door het organiseren van ontmoetingen met externe deskundigen, zowel in beperkt werkgroepverband als via lezingen.

Het zogenaamde POST Board controleert het POST. Dit comité bestaat uit veertien parlementariërs, van wie de meesten een wetenschappelijke achtergrond hebben, aangevuld met enkele externe leden en vertegenwoordigers van de griffie en de bibliotheek. Alle publicaties van het POST zijn openbaar en worden verspreid via de website en via boekhandels. Bij het POST werken zes mensen, aangevuld met tijdelijke krachten en stagiairs. Een wijd vertakt netwerk van externe deskundigen staat het bureau bij. Deze deskundigen zijn afkomstig uit het bedrijfsleven, de wetenschap, de overheid en semi-overheidsorganisaties, belangenverenigingen (NGO's).

#### *Library of Congress*

Voor informatie- en onderzoeksvragen beschikt het Amerikaanse Congres over de Congressional Research Service, onderdeel van de Library of Congress. Deze bibliotheek is uitgegroeid tot de grootste van de Verenigde Staten, het equivalent van de Koninklijke Bibliotheek in Nederland. Congresleden kunnen bij de Congressional Research Service terecht met specifieke informatiebehoeften en de dienst verricht ook zelf actief onderzoek. Doelstelling is om het Congres te voorzien van tijdige, gezaghebbende, onpartijdige en objectieve analyses en informatie van hoog niveau, die de parlementariërs helpen bij het behandelen van actuele politieke vraagstukken.

#### *Congressional Budget Office (CBO)*

In de Verenigde Staten is het Congressional Budget Office (CBO) actief. Het CBO is een onpartijdig instituut. De taken van het CBO zijn het maken

dan wel beoordelen van kostenramingen, prognoses, economische voorspellingen, audits, effectrapportages, begrotingen, beleidsanalyses etc. en staat daarmee ten dienste van de parlementaire besluitvorming. Er werken meer dan 230 mensen, van wie meer dan de helft een wetenschappelijke achtergrond heeft.

Het accent ligt sterk op de financiële component van de besluitvorming. Het CBO maakt zowel snelle kostenramingen als diepgravende sociaal-economische studies. Een belangrijk moment ieder jaar is het verzoek van de president aan het Congres om budget voor zijn beleidsprioriteiten vrij te geven. Het CBO analyseert de voorstellen van de president en maakt een eigen kostenraming. Verder formuleert het honderden alternatieven, waarmee kosten teruggedrongen kunnen worden of opbrengsten kunnen stijgen. Directie en staf van het bureau verschijnen regelmatig in het parlement om uitleg te geven. Het CBO is daarmee een volwaardig tegenwicht tegen het financieel-economische bureau van het Witte Huis, het Office of Management and Budget.

#### *Rapporteurs bij het Europees Parlement*

Een actievere opstelling van de Tweede Kamer in het zelf verzamelen en genereren van kennis vraagt om een aangepaste werkwijze. Het is weinig efficiënt als fracties ieder voor zich feiten gaan verzamelen. Het Europees Parlement (dat is ingericht naar voorbeeld van de Franse Assemblée Nationale) werkt met rapporteurs.<sup>33</sup> Een rapporteur wordt op een specifiek onderwerp benoemd door de fractievoorzitters. Hij of zij verdiept zich in een onderwerp, leest erover, legt bezoeken af en spreekt met belanghebbenden en verwerkt de resultaten in amendementen op voorstellen van de Europese Commissie. Het werk van de rapporteur is niet partij-politiek gekleurd. Hij of zij werkt in principe voor het gehele parlement en de aangedragen amendementen kunnen naar de verwachting van de rapporteur doorgaans rekenen op een meerderheid. Politiek gekleurde amendementen volgen bij de behandeling van het onderwerp op initiatief van de fracties. Het voordeel van deze werkwijze is dat één parlementariër de besluitvorming voorbereidt, bij voorkeur met stafondersteuning, en de tijd krijgt om diep in de materie te duiken. Hij of zij moet in staat zijn om de informatie zodanig gericht aan de collega's over te dragen, dat zij er een solide basis voor de eigen besluitvorming in vinden.

#### *Hearings in het Amerikaanse Congres*

In het Nederlandse parlement zijn hoorzittingen en ronde tafelgesprekken gelegenheden voor buitenstaanders om hun visie kenbaar te maken of kennis over te dragen. Als de Tweede Kamer meer diepgaand ergens informatie over wil hebben, is het volgende instrument, dat meteen heel zwaar is, parlementair onderzoek. Daar tussenin ontbreekt een instrument dat de Tweede Kamer kan inzetten als zij bij bepaalde dossiers het naadje van de kous wil weten. In het Amerikaanse Congres, maar ook in andere parlementen, is hiervoor het instrument van de hearing. Dit zijn bijeenkomsten waarvoor mensen worden opgeroepen die in een bepaalde kwestie over informatie beschikken. Zij worden daarover scherp en goed inhoudelijk voorbereid ondervraagd. Hearings hebben in het algemeen een veel hogere status dan de Nederlandse hoorzitting.

### **5.4 Eisen aan het toetsingskader**

1. *Er moet een adequate kennisinfrastructuur worden opgebouwd als instrument voor de Tweede Kamer.*

De besluitvorming over complexe vraagstukken dient in technische zin op gelijke wijze voor alle Kamerleden te worden voorbereid. De leden

---

<sup>33</sup> Informatie afkomstig van [www.europeesparlement.nl](http://www.europeesparlement.nl) (22 oktober 2004).

moeten op deze informatie kunnen vertrouwen, zodat ze zich kunnen concentreren op de politieke inbreng in het debat in de Tweede Kamer.

2. *De Tweede Kamer moet zelf voldoende kennis kunnen genereren, verwerken en verifiëren om haar controletaak waar te kunnen maken.*  
Ook om op de juiste momenten alert te zijn, door te vragen en te controleren is informatie nodig. De Tweede Kamer heeft adequate ondersteuning nodig om de enorme hoeveelheid informatie die op haar afkomt, vanuit het kabinet maar ook van buiten, op te nemen en op waarde te schatten. Zodra daar behoefte aan is, moet de Tweede Kamer gericht onderzoekscapaciteit kunnen aanboren en ook zelf onderzoek kunnen laten uitvoeren.
3. *De Tweede Kamer moet rechtstreeks contact met uitvoerende ambtenaren kunnen onderhouden.*  
Kamerleden moeten het recht krijgen om direct contact met uitvoerende ambtenaren op te nemen om technische informatie en toelichting op de achtergronden van grote projecten te kunnen krijgen.
4. *De Tweede Kamer moet best practices voor parlementaire informatievoorziening uit het buitenland bestuderen en bij gebleken succes deze vertalen naar de Nederlandse situatie.*  
Hierbij moet gedacht worden aan het Britse POST, het Amerikaanse Congressional Budget Office (CBO) en de instrumenten rapporteur en hearing, zoals die in het Europees Parlement respectievelijk het Amerikaanse Congres worden toegepast.



**DEEL II**

**OPLOSSINGEN EN CONDITIES**



## Deel II: Oplossingen en condities

Na de probleemanalyse uit deel I, staan in deel II de hiervoor noodzakelijke verbeteringen centraal. Oplossingen worden gezocht in de vorm van verbeterde procedures, het toetsingskader (hoofdstuk 6). Oplossingen dienen echter ook gezocht te worden in het verbeteren en creëren van de basiscondities voor een betekenisvolle parlementaire controle op grote projecten (hoofdstuk 7). Deze condities kunnen overigens verder strekken dan grote projecten. Het is fundamenteeler en raakt de kern van parlementaire controle en parlementaire informatievoorziening in het algemeen.

Deel II is gebaseerd op de eisen die uit de probleemanalyse van deel I naar voren zijn gekomen en die in onderstaand kader zijn opgesomd.

### **Noodzakelijke verbeteringen (hoofdstuk 2):**

- 1. De mogelijkheden voor politieke sturing en controle door de Tweede Kamer moeten beter worden afgestemd op de bepalende momenten in de besluitvorming.*
- 2. De kwaliteit van de informatievoorziening moet beter, zodat de Tweede Kamer een realistisch beeld krijgt van de actuele doelstellingen, risico's en voortgang van een project.*
- 3. De verwerking van de informatie door de Tweede Kamer moet beter; de Tweede Kamer heeft meer mogelijkheden nodig om de aangereikte informatie te kunnen doorgronden en beoordelen.*

### **Eisen ten aanzien van sturing en controle (hoofdstuk 3):**

- a. er moet een expliciet besluit worden genomen over het – na onderlinge afweging van potentiële grote projecten – in procedure nemen van grote projecten. De Tweede Kamer moet hierbij expliciet betrokken zijn;*
- b. de politieke vaststelling van nut en noodzaak van een groot project moet in de parlementaire besluitvorming duidelijk gemarkeerd zijn;*
- c. een kabinet dient in een regeerakkoord lopende besluitvormingsprocedures over grote projecten te respecteren en dient zich niet op voorhand vast te leggen op een uitkomst.*
- d. als de Tweede Kamer instemt met de uitvoering van een groot project, moet zij duidelijkheid bieden over de contouren waarbinnen die uitvoering zich (zonder nieuwe besluitvorming) kan afspelen;*
- e. op het gebied van uitvoeringsorganisatie, kostenbeheersing, risicomangement, publiek-private samenwerking en contractering spelen knelpunten. Een belangrijke beleidsopgave voor het kabinet is om deze knelpunten op te lossen.*

### **Eisen ten aanzien informatievoorziening (hoofdstuk 4):**

- f. de Tweede Kamer moet op informatie, die cruciaal is voor het uitvoeren van haar taken op het gebied van sturing en controle, op systematische wijze onafhankelijke toetsen kunnen (laten) verrichten;*
- g. voor haar informatievoorziening mag de Tweede Kamer niet slechts afhankelijk zijn van de regering;*
- h. de Tweede Kamer dient helder te zijn over de informatie die ze wil ontvangen;*
- i. alle beleidsinformatie dient in beginsel openbaar toegankelijk te zijn. In publieke onderhandelingsprocessen, zoals rond PPS en aanbestedingen, kan vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer een optie zijn.*

### **Eisen ten aanzien informatieverwerking door de Tweede Kamer (hoofdstuk 5):**

- j. er moet een adequate kennisinfrastructuur worden opgebouwd als instrument voor de Tweede Kamer;*
- k. de Tweede Kamer moet zelf voldoende kennis kunnen genereren, verwerken en verifiëren om haar controletaak waar te kunnen maken;*
- l. de Tweede Kamer moet rechtstreeks contact met uitvoerende ambtenaren kunnen onderhouden;*
- m. de Tweede Kamer moet best practices voor parlementaire informatievoorziening uit het buitenland bestuderen en bij gebleken succes deze vertalen naar de Nederlandse situatie.*

## **6 HET TOETSINGSKADER VOOR GROTE INFRASTRUCTUUR-PROJECTEN**

### **6.1 De essentie van het toetsingskader**

Uit de probleemanalyse in de voorgaande hoofdstukken komt naar voren dat de Tweede Kamer op dit moment op essentiële onderdelen van de sturing en controle ten aanzien van besluitvorming over grote infrastructuurprojecten achter de feiten aanloopt. Voor een deel is dat rechtstreeks terug te voeren op de geldende regelingen en procedures. Hoofdproblemen daarin zijn:

- de informatievoorziening volgens de Procedureregeling Grote Projecten start in de praktijk vaak pas bij de uitvoering van een project en staat los van formele wettelijke procedures;
- de prioritering van grote projecten en de financiële afweging hierover in de verschillende stadia van het project, maar met name in het begin, speelt zich af buiten het blikveld van de Tweede Kamer;
- de ruimtelijke afweging in de PKB-procedure is onvoldoende integraal en de Tweede Kamer komt in een te laat stadium in beeld.

Het toetsingskader dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten voorstelt, voorziet in oplossingen voor deze punten. Een aantal procedurele aanpassingen, tezamen het toetsingskader, zorgt ervoor dat de Tweede Kamer op de juiste momenten in de gelegenheid wordt gesteld om haar sturende en controlerende rol waar te maken.

#### *Het voorgestelde toetsingskader*

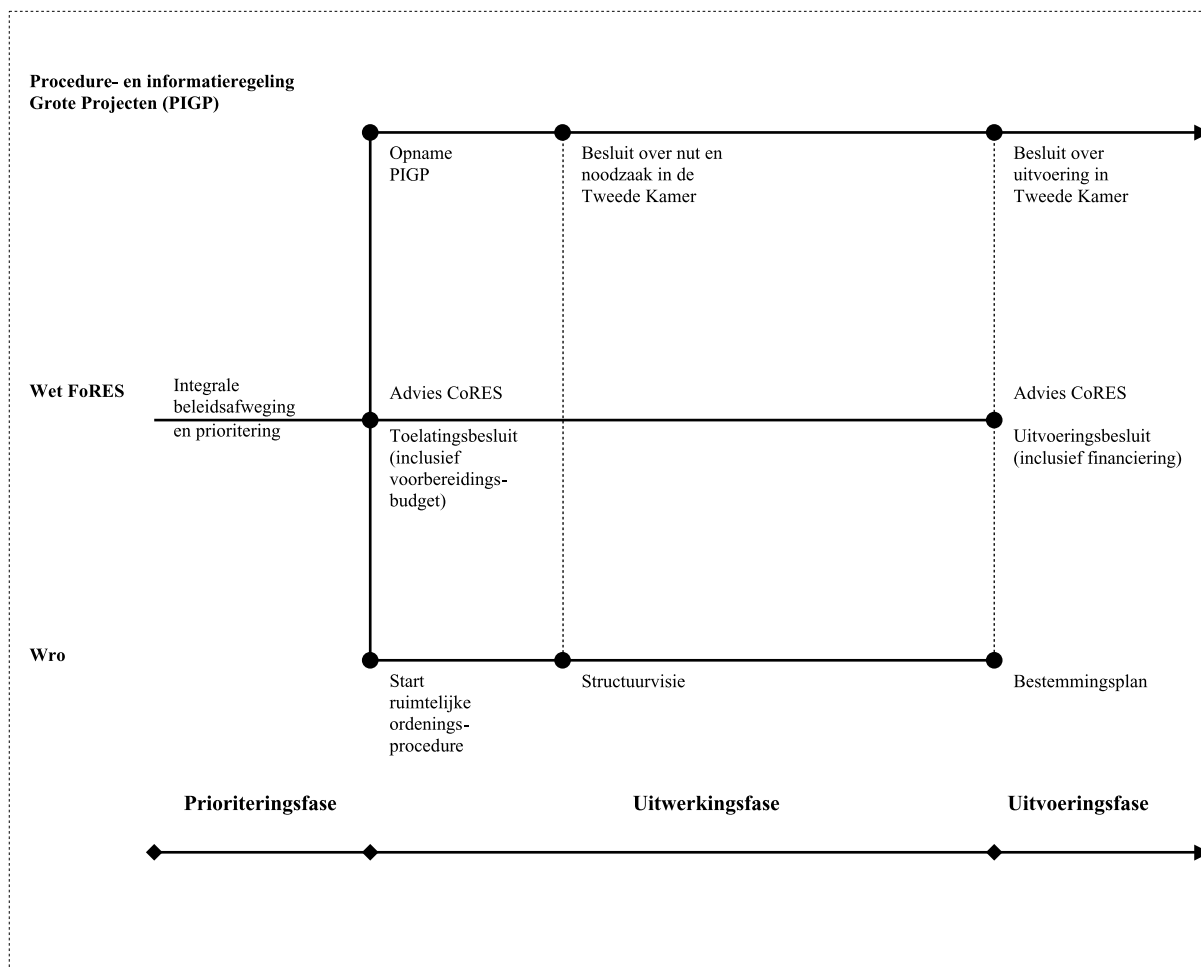
Voor alle grote projecten is een opwaardering en uitbreiding van de Procedureregeling Grote Projecten noodzakelijk (paragraaf 6.2). De regeling dient te worden opgewaardeerd tot een bindend protocol tussen regering en Tweede Kamer. De uitbreiding heeft betrekking op drie aspecten:

- de regeling moet voor infrastructuurprojecten eerder van toepassing worden verklaard, namelijk al in de fase waarin nut en noodzaak worden onderzocht, zodat de procedureregeling betrekking heeft op het project van start tot finish;
- de regeling moet gekoppeld zijn aan de sectorale wettelijke procedures die van toepassing zijn;
- het toezicht van de Tweede Kamer op de naleving van de regeling wordt verzaamd. Spil hierin is de commissie voor de Rijksuitgaven, die per groot project een rapporteur voordraagt en het nieuw op te richten kennis- en controlecentrum aanstuurt.

Een voorstel tot wijziging van de Wet FES is bedoeld om de afweging tussen potentiële grote projecten beter procedureel en institutioneel in te bedden en de Tweede Kamer daar een positie in te verschaffen (paragraaf 6.3). Zo komt een herkenbare, integrale afweging tussen potentiële ruimtelijk-economische projecten tot stand. Het FES krijgt bij deze gelegenheid de naam FoRES (Fonds voor Ruimtelijk-Economische Structuurversterking) en de ICRE gaat CoRES heten (Commissie voor Ruimtelijk-Economische Structuurversterking). Binnen de FoRES-lijn speelt ook de financiële planning van geselecteerde ruimtelijk-economische projecten zich af. Deze positionering stelt de Tweede Kamer in staat om reeds bij de prioritering en programmering van grote projecten effectief inhoud te geven aan haar budgetrecht.

Een amendement op het wetsvoorstel voor de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (het wetsvoorstel Wro), te vinden in paragraaf 6.4, is bedoeld om grote infrastructuurprojecten integraal te benaderen en de Tweede Kamer op sleutelmomenten in de besluitvorming haar sturende rol te kunnen laten waarmaken. Er zijn twee fundamentele veranderingen: verschuiving van verantwoordelijkheden en een verandering van de geldende ruimtelijke ordeningsprocedures voor grote infrastructuurprojecten. De huidige procedure voor grote infrastructuurprojecten, zoals vastgelegd in de Tracéwet, legt het primaat vanaf het begin van de besluitvorming bij het departement van Verkeer en Waterstaat. Dit ministerie, vanuit zijn aard georiënteerd op de vervoerswaarde van infrastructuur, komt hierdoor terecht in een monopoliepositie. Deze situatie doet geen recht aan de betekenis die infrastructuur heeft voor onder meer de ruimtelijke ontwikkeling, de economische ontwikkeling en de milieukwaliteit. Naar het oordeel van de Commissie is de ruimtelijke ordening beter in staat om dergelijke integrale verbanden te leggen. Dit leidt er tevens toe dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen integrale ruimtelijke afwegingen, waarbij VROM het voortouw heeft, en het ontwikkelen en uitvoeren van projecten, waarbij Verkeer en Waterstaat het voortouw heeft. Niet langer wordt vrijwel de gehele projectvoorbereiding, van maatschappelijk rendement tot lokale inpassing, in één document (de PKB) afgehandeld. Voorafgaand aan de uitwerking van alternatieven komt er een afzonderlijke procedure op het niveau van het project als geheel: nut en noodzaak, strategische waarde, ruimtelijke ontwikkelingskansen etc. worden daarin afgewogen. Dat is de structuurvisie. De structuurvisie voor een groot project moet worden goedgekeurd door de Tweede Kamer, die daarmee zegt dat binnen duidelijk geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden een project verder uitgewerkt kan worden. Daarna volgt een uitwerkingsprocedure die qua procedurele doorlooptijd vergelijkbaar is met de huidige ruimtelijke ordeningsprocedures en die uitmondt in een door Verkeer en Waterstaat voorbereid besluit.

**Figuur 6.1: Voorgesteld toetsingskader**



*De factor tijd*

In essentie betekenen de voorgestelde wijzigingen van de wet FES en de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) een vroegere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming, die meer recht doet aan haar medewetgevende rol. Een niet onbelangrijke operationele vraag is hoe de voorgestelde wijziging uitpakt voor het tijdpad van grote projecten. De verbijzondering van grote projecten in de Wro lijkt een investering in proceduretijd, omdat er een ronde bij lijkt te komen in de vorm van de structuurvisie. Van deze nieuwe procedure mag evenwel tijdwinst worden verwacht, omdat het besluitvormingsproces beter wordt gestructureerd, waardoor het bestuurlijke proces sneller kan verlopen. De ervaring van de Betuweroute en de HSL-Zuid leert dat op dit punt nog de meeste tijdwinst is te behalen. Wanneer de Tweede Kamer in een vroegtijdig stadium betrokken is bij de fundamentele afwegingen bij de agendering en uitwerking van een potentieel groot project, mag verwacht worden dat de Tweede Kamer in de fase van finale besluitvorming zich niet als «hinder-macht» zal manifesteren. Op de termijnen voor inspraak en bezwaar en beroep is nauwelijks meer winst te behalen. Meer praktische zaken, gericht op nog te behalen tijdwinst, worden overigens reeds geadresseerd in de herziening van de Wro die thans in voorbereiding is.

## 6.2 Sturing en controle via de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten

Doel:

- structureren van de informatievoorziening over de projectvoortgang aan de Tweede Kamer (en daarmee aan de samenleving als geheel), opdat de Tweede Kamer haar controlerende taak kan waarmaken.

Benodigde veranderingen:

- expliciete koppeling aan de besluitvormingsmomenten in de sectorale procedures;
- procedurele gelijkschakeling «projecten van nationaal belang» (kabinet) en «grote projecten» (Tweede Kamer);
- eerdere inzet van de regeling: al tijdens de visievorming en projectvoorbereiding;
- controle op informatie door rapporteur en parlementair kennis- en controlecentrum.

De Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten zoals die hier wordt gepresenteerd, is een fundamenteel herziene versie van de Procedure-regeling Grote Projecten uit het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. De inbedding in het Reglement van Orde brengt met zich mee dat de regeling daardoor vooral een interne werking krijgt, hoewel het kabinet er nadrukkelijk op wordt aangesproken. Het verdient aanbeveling om de herziene regeling de status te geven van een protocol dat bindend is voor Tweede Kamer en kabinet. Dat is een eerste principiële verandering.

In de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten worden de parlementaire sturingsmomenten benoemd, alsmede de op die momenten te verwachten informatie. Voor ruimtelijk-economische projecten zoals infrastructuur wordt de verbinding gelegd met de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet FES. Daarmee wordt voor infrastructuurprojecten de koppeling gelegd met sectorale wet- en regelgeving. Dat is de tweede principiële verandering.

De Tweede Kamer kan in principe op elk moment besluiten om een project in de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten te brengen, al dan niet op voordracht van het kabinet. Het project moet daartoe voldoen aan de aangescherpte criteria zoals geformuleerd in onderstaand kader. Het is van belang dat de toekenning van de status «groot project» zo vroeg mogelijk gebeurt, bij voorkeur direct na de vaststelling van de financiële prioriteiten van het kabinet bij het toelatingsbesluit. Ten eerste is dat een voorwaarde om een project de verbijzonderde sectorprocedure te laten doorlopen en ten tweede treedt zo het controlemechanisme op het procesverloop reeds vroeg in werking. Bij de start van een groot project zal een Algemeen Overleg noodzakelijk zijn, waarin Tweede Kamer en kabinet afspraken maken over de wijze van informatievoorziening over dat specifieke project en over de toe te passen verbijzonderingen in de standaardregels.

### **Definitie «grote projecten»**

In de Procedureregeling Grote Projecten is een definitie van «grote projecten» opgenomen. Om als zodanig te kunnen worden bestempeld moet een project volgens deze regeling in elk geval voldoen aan de volgende criteria:

- het gaat om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;
- het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;
- er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.

Naast deze criteria kunnen de volgende elementen een reden zijn om tot aanwijzing van een groot project over te gaan:

- de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst;
- er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Voor de consistentie in het grote-projectenbeleid is het verstandig om deze criteria aan te vullen, te herordenen en te concretiseren, zodanig dat de kwalificatie «groot project» gereserveerd blijft voor projecten met een mate van complexiteit en rijksbetrokkenheid die een bijzondere parlementaire behandeling rechtvaardigt. Bij het werken aan het toetsingskader heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten daarom de volgende vier criteria geformuleerd waaraan een project in elk geval moet voldoen (nieuwe elementen en aanscherpingen ten opzichte van de bestaande regeling zijn cursief weergegeven):

1. Het gaat om een niet-routinematige, *unieke, grootschalige* en in de tijd begrensde activiteit.
2. Het gaat om een activiteit waarvoor het Rijk alleen of grotendeels (*meestal meer dan 50%*) verantwoordelijkheid draagt, *en die zonder steun en commitment van de rijksoverheid niet in die vorm tot stand komt. Er kan sprake zijn van publiek-private samenwerking en/of coproductie van beleid met decentrale overheden.*
3. Het gaat om een activiteit met substantiële financiële consequenties *in het algemeen en voor het Rijk in het bijzonder (men denke aan een niveau van ten minste € 1 miljard prijspeil 2004 – voor het project en ten minste € 0,5 miljard voor het Rijk)*
4. De activiteit heeft belangrijke gevolgen voor maatschappij, *de publieke sector en/of het bedrijfsleven.*

De Tweede Kamer moet haar controlerende taak waarmaken aan de hand van periodieke voortgangsrapporten van het kabinet. Op dat punt blijft de huidige regeling onveranderd. Wel verdienen deze voortgangsrapporten een zakelijkere benadering. Details zonder substantiële consequenties horen er niet in thuis. Ze moeten ingaan op in ieder geval vijf punten:

- de ontwikkeling van de scope van het project;
- de ontwikkeling van de planning in de tijd;
- de ontwikkeling van de financiële planning;
- de aan de uitvoering verbonden risico's met hun financiële gevolgen;
- w.d.t.k.m.w. (Wat de Tweede Kamer moet weten)

De hiervoor bepleite veranderingen vergen een wijziging van de bestaande Procedureregeling Grote Projecten. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft een proeve opgesteld van een geheel vernieuwde Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten. Een proeve daarvan is opgenomen in deel III.

### *Kwaliteit van de informatie over grote projecten*

De informatie tijdens de besluitvorming over het project en de systematiek van de voortgangsrapporten veronderstellen (net als in al het andere verkeer tussen Tweede Kamer en kabinet) een volledige, juiste en



tijdige informatievoorziening. Dat dit niet vanzelfsprekend is, is betoogd in hoofdstuk 4. Een externe toets op de voortgangsrapporten en de overige beleidsinformatie over grote projecten is daarom van belang, zodat de Tweede Kamer er zeker van kan zijn dat ze over goede informatie beschikt. Een centrale rol hierbij speelt de commissie voor de Rijksuitgaven, die wordt omgedoopt in de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten, die meer dan nu zich zal gaan bezighouden met het toezien op de kwaliteit van binnengekomen informatie. Deze commissie, waarvan het gewicht in de komende jaren zal toenemen, krijgt in dat licht twee nieuwe taken:

1. Het voordragen van een rapporteur bij elk groot project.
2. Het aansturen van het nieuw op te richten kennis- en controlecentrum, dat is belast met het controleren van informatie over grote projecten.

#### *1. Rapporteur per groot project*

Voor elk groot project wordt een rapporteur benoemd. Een rapporteur is een Kamerlid dat een groot project namens de Tweede Kamer inhoudelijk volgt en hierover periodiek rapporteert. De rapporteur dient politiek netraal te rapporteren. Een rapporteur kan derhalve niet ook het woordvoerderschap vervullen met betrekking tot het desbetreffende groot project. De rapporteur kan bij zijn of haar werkzaamheden een beroep doen op ondersteuning door het nieuw op te richten parlementair kennis- en controlecentrum. De rapporteurs worden jaarlijks door de Tweede Kamer benoemd, op voordracht van de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten.

De functie van rapporteur bestaat op dit moment al en is opgenomen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, maar dan uitsluitend in relatie tot wetsvoorstellen. Recent zijn de eerste experimenten hiermee gestart. Om ook bij grote projecten met een rapporteur te kunnen werken, zou de reikwijdte van deze functie in het Reglement van Orde verruimt moeten worden.

#### *2. Oprichten kennis- en controlecentrum*

Versterking van de controle op de informatie over grote projecten die de Tweede Kamer krijgt, is wenselijk. Voorgesteld wordt deze taak te beleggen bij een nieuw op te richten parlementaire dienst bij de Tweede Kamer, die inhoudelijk wordt aangestuurd door de commissie voor de Rijksuitgaven. In paragraaf 7.3 over de bewerktuiging van de Tweede Kamer wordt hierop nader ingegaan.

#### *Onafhankelijk accountantsrapport*

Een apart aandachtspunt is de accountantscontrole. De Procedureregeling Grote Projecten zoals die nu geldt, voorziet in een accountantscontrole. Deze waarborg is onvoldoende. Voorop staat dat de accountantsrapportage onafhankelijk dient te zijn. Tot dusverre hebben departementale auditdiensten hierbij het voortouw. Voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is dit geen vaststaand gegeven. Departementale auditdiensten zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de leiding van het ministerie over wiens handelen zij moeten oordelen. Maar ook op informelere wijze kan de organisatorische inbedding van de auditdiensten tot ongewenste vervlechting leiden. Accountants die lang bij hetzelfde departement werken, kunnen zich te veel gaan identificeren met hun departement en collegiale relaties onderhouden die afbreuk doen aan de benodigde afstandelijkheid. Op termijn moet een andere organisatorische inbedding worden overwogen. In elk geval moeten departementale auditdiensten zonder tussenkomst van de minister kunnen rapporteren aan de Tweede Kamer. Dat wil zeggen dat de minister zich onthoudt van

enige bemoeienis bij de totstandkoming van het accountantsrapport en het vervolgens onvoorwaardelijk doorzendt aan de Tweede kamer, al dan niet voorzien van commentaar. De minister kan overigens ook altijd gebruik maken van de mogelijkheid een openbaar accountantskantoor in te schakelen.

### 6.3 Integrale beleidsafweging tussen projecten

Doel:

- integrale afweging van grote en middelgrote ruimtelijk-economische projecten;
- erkenning van het probleem en toelating tot de procedure voor grote projecten van de Wro (bij een positief besluit);
- het kabinet aanvaardt (bij een positief besluit) de verantwoordelijkheid voor het project;
- een herkenbare lijn voor de financiële afweging gedurende het hele project.

Benodigde veranderingen:

- aanpassing van de Wet FES (om te dopen in de Wet FoRES: Fonds voor Ruimtelijk-Economische Structuurversterking);
- een integrale beleidsafweging in een vroeg stadium, beperkt tot grote en middelgrote ruimtelijk-economische projecten;
- parlementaire goedkeuring van het toelatingsbesluit n.a.v. het CoRES-advies, gebaseerd op het CoRES-advies zelf en de onderliggende informatie van de planbureaus;
- CoRES-advies bij het uitvoeringsbesluit over het vrij te maken publieke budget.

De belangrijkste wijziging die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten wil bewerkstelligen, is dat er een aanwijsbaar moment wordt gecreëerd, waarop potentiële grote projecten onderling worden afgewogen en een duidelijk besluit wordt genomen over de toelating van grote ruimtelijk-economische projecten tot de diverse onderling samenhangende procedures (financieel, ruimtelijke ordening, parlementaire betrokkenheid). Met het toelatingsbesluit, voortvloeiend uit de prioriteiten waarover de CoRES (de ICRE-nieuwe stijl) heeft geadviseerd, heeft het Rijk het project naar zich toegetrokken. De betekenis van het toelatingsbesluit, dat door de Tweede Kamer moet worden goedgekeurd, is drieledig:

- het project kan in aanmerking komen voor de verbijzonderde procedure voor projecten van nationaal belang van de aangepaste Wro (zie paragraaf 6.4);
- het project stroomt in dat geval de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten in, waarmee de parlementaire informatievoorziening wordt geregeld;
- er wordt een budget toegekend voor de voorbereidingskosten van het project.

Hiermee komen al vanaf het vroegste moment de financiële lijn, de inhoudelijke lijn en de parlementaire goedkeuringslijn samen. De CoRES blijft in de loop van het project betrokken, omdat zij een adviserende rol speelt op momenten waarop over de financiering wordt besloten.

Om deze nieuwe werkwijze door te voeren is een wijziging van de huidige Wet FES nodig. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten stelt de Tweede Kamer voor om dat te regelen in een initiatief-wetsvoorstel. Een proeve daarvan is opgenomen in deel III.

#### *Verandering rol en positie ICRE en FES*

De betrekkelijk informele wijze waarop de ICRE adviseert, doet geen recht aan de centrale positie die de adviezen hebben in de besluitvorming over ruimtelijk-economische projecten. De ICRE moet een betere institutionele

en procedurele inbedding krijgen, waarin onder meer de informatievoorziening aan de Tweede Kamer beter is georganiseerd. Die betere inbedding is een voorwaarde voor de centrale positie die de ICRE krijgt in het toetsingskader: namelijk die van de adviseur over de onderlinge afweging en prioritering van grote ruimtelijk-economische projecten. Veranderingen in samenstelling, rol en positie komen tot uiting in een andere naamgeving van zowel fonds als commissie: het FES wordt Fonds voor Ruimtelijk-Economische Structuurversterking (FoRES) en de commissie die adviseert over de inzet wordt de Commissie voor Ruimtelijk-Economische Structuurversterking (CoRES). De CoRES, die onder onafhankelijk voorzitterschap komt te staan, een wettelijke basis krijgt en meer en meer de pendant wordt van de Rijksplanologische Commissie (RPC), adviseert weer over de besteding van het totale fonds, net zoals voorheen de ICES.

#### *Rol in de besluitvorming*

De CoRES gaat in het voorgestelde toetsingskader dienen als poortwachter voor ruimtelijk-economische projecten. Eens in de paar jaar, bij het aantreden van een nieuw kabinet, verzamelt de CoRES plannen en ideeën voor nieuwe ruimtelijk-economische projecten bij uiteenlopende initiatiefnemers. Dat zal vaak een ministerie zijn. Projectvoorstellen uit departementale hoek kunnen bijvoorbeeld voortvloeien uit ruimtelijke structuurvisies of internationale beleidskaders, vastgesteld dan wel in wording. Maar ook decentrale overheden of particuliere initiatiefnemers kunnen voorstellen indienen. Regionale lobbys en private consortia kunnen via de CoRES-ronde proberen om hun project op de rijksagenda te krijgen. Het aantal projecten dat de CoRES voor haar kiezen krijgt, zal echter afnemen. Dit komt door de beperking tot projecten van enige omvang (hoewel niet alleen de «grote projecten» binnen de Procedure- en Informatieregeling vallen).

Later in het proces kan de CoRES op gezette tijden adviseren over de voortgang van projecten, met name over de financiële voortgang. Op één moment komt deze commissie opnieuw nadrukkelijk in beeld: bij het uitvoeringsbesluit. Op het moment dat de Tweede Kamer besluit om een project na een intensieve voorbereiding te gaan uitvoeren, moet ook het publieke deel van de financiering worden vrijgemaakt. De CoRES adviseert daarover, mede op grond van een vergelijking met concurrerende bestemmingen voor dat investeringskapitaal.

#### *Werkwijze en aansturing*

De integraal afwegende rol vereist een verandering in aansturing. Om de gelijkwaardigheid tussen de ruimtelijke en de financieel-economische lijn te bezegelen, ligt een inhoudelijke aansturing door de ministers van Economische Zaken en VROM meer voor de hand dan de huidige aansturing door de ministers van EZ en Financiën. EZ en VROM moeten de eerstverantwoordelijken zijn voor de selectie van projecten en de toewijzing van gelden. De minister van Financiën keert in deze structuur terug naar zijn kerntaak: de verantwoordelijkheid voor de voeding van het fonds en het toezien op de naleving van de comptabele wet- en regelgeving. Gezien de gelijkwaardigheid van de verschillende departementen dient een externe, onafhankelijke voorzitter te worden aangezocht. De planbureaus analyseren de ingediende projectvoorstellen.

De CoRES adviseert het kabinet over de prioriteitenstelling. Dat gebeurt op basis van een door het kabinet bepaalde bestedingsruimte voor een termijn van ongeveer tien jaar. De door de CoRES te selecteren projecten

zullen deze bestedingsruimte opgeteld kunnen overtreffen, omdat realisering van het project na deze fase nog lang niet gegarandeerd is, omdat een overdruk de concurrentie tussen projecten prikkelt en omdat ramingen en faseringen in deze fase nog uiterst onzeker zijn. Redenen om een projectvoorstel geen prioriteit toe te kennen, kunnen liggen in strijdigheid met het nationale beleid en een relatief beperkt maatschappelijk belang, maar ook in een onvoldoende uitwerking van het voorstel of een te beperkte omvang van het project. De CoRES adviseert alleen over middelgrote en grote ruimtelijk-economische projecten en zal kleine projecten doorverwijzen naar de reguliere begrotingskanalen.

Zodra het kabinet zijn keuze voor een of meer investeringsprojecten heeft gemaakt, in de vorm van het eerdergenoemde toelatingsbesluit, dient het resultaat voorgelegd te worden aan de Tweede Kamer, met inbegrip van de achterliggende motieven, de resultaten van de CoRES-advisering en de studies door de planbureaus. Door het pakket investeringsprojecten te fiatteren of te amenderen, geeft de Tweede Kamer effectief inhoud aan haar politieke verantwoordelijkheid.

#### **6.4 De Wet op de ruimtelijke ordening als wettelijk kader voor infrastructuurprojecten**

De door de regering voorgestelde herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) biedt een unieke mogelijkheid om grote infrastructuurprojecten – meer dan in de Tracéwet – te plaatsen binnen een ruimtelijke afweging. De Wro-nieuwe stijl zal dan immers ingericht zijn voor de effectuering van rijksprojecten. Hiervoor kent de wet de rijkscoördinatie-regeling. Binnen deze regeling is het voor de rijksoverheid mogelijk om voor de realisatie van grote projecten als onderdeel van het nationaal beleid de regie in handen te nemen en de procedures voor de benodigde bestemmingsplanwijzigingen en uitvoeringsbesluiten (vergunningen, ontheffingen etc.) te bundelen.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten stelt voor om binnen de hierboven genoemde grondprincipes in de Wet op de ruimtelijke ordening een verbijzondering in te voeren voor projecten van nationaal belang. De Commissie heeft hiervoor een proeve van een amendement op het voorstel van Wet op de ruimtelijke ordening uitgewerkt. Met het amendement wordt aan de rijkscoördinatieregeling een verbijzondering met extra (procedure-)eisen toegevoegd voor grote projecten (projecten van nationaal belang). Het amendement is opgenomen in deel III.

De belangrijkste overwegingen van dit voorstel zijn:

- een eerdere en principiëlere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij grote projecten;
- integratie van Tracébesluiten binnen de Wro;
- een evenwichtiger rolverdeling tussen de verschillende bewindspersonen.

Deze rijkscoördinatieregeling voor projecten van nationaal belang bestaat uit vier fasen:

- een voorbereidende fase, die leidt tot een structuurvisie;
- een uitwerkingsfase (uitwerking alternatieven uit de structuurvisie en keuze daaruit);
- een bestemmingsplanfase: juridische uitwerking gekozen alternatief in bestemmingsplan;

- de uitvoeringsfase (verlening vergunningen en andere toestemmingen, ontheffingen).

In de opvatting van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zal de Tweede Kamer, gelijktijdig met de instemming met het in de uitwerkingsfase geselecteerde alternatief, een apart uitvoeringsbesluit nemen, waarin de financiering, publiek-private samenwerking en de contracteringsstrategie worden vastgelegd.

**Tabel 6.1: Overzichtsschema van de herziene Wro + uitvoeringsbesluit**

Aspect	Vorbereidende fase	Uitwerkingsfase	Bestemmingsplan- en uitvoeringsfase
<i>Nut en noodzaak Scope en tracé</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– OEI/KBA o.b.v. kengetallen</li> <li>– integraal project (bv. spoor plus stations)</li> <li>– meerdere globale varianten (evt. ongelijksoortig)</li> <li>– knelpunten signaleren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– OEI/KBA o.b.v. gericht onderzoek</li> <li>– eventueel deelprojecten van elkaar loskoppelen</li> <li>– enkele precieze varianten (gelijksoortig)</li> <li>– knelpunten oplossen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– monitoring</li> <li>– nauwkeurige uitwerking van het geselecteerde alternatief</li> <li>– vastleggen in rijksbestemmingsplan</li> </ul>
<i>Milieu</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Strategische Milieubeoordeling conform EU-richtlijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– milieu-effectrapportage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– verlening vergunningen e.d.</li> </ul>
<i>Financiering</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– vooraf: indicatie maximaal publiek budget (o.b.v. CoRES-advies)</li> <li>– zicht op kansen voor publiek-private samenwerking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–ontwikkelen financieringsstrategie</li> <li>– indicatie business-case voor private financiering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– publiek budget wordt vrijgemaakt (o.b.v. CoRES-advies)</li> <li>– benoemen financiële onzekerheden</li> <li>– bepalen contracteringsstrategie</li> </ul>
<i>Organisatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– interdepartementaal, onder aansturing van VROM</li> <li>– advisering door adviesraden (bv. VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat)</li> <li>– overleg met betrokken bestuursorganen en maatschappelijke organisaties</li> <li>– inspraak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– interdepartementaal, onder aansturing door V&amp;W</li> <li>– bestuurlijk overleg en advisering</li> <li>– inspraak bij verbrede startnotitie MER en bij ontwerp-besluit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– interdepartementaal, onder aansturing door V&amp;W</li> <li>– opstellen planning van de uitvoering</li> <li>– inspraak op uitvoeringsbesluit/bestemmingsplan</li> <li>– organiseren van de uitvoering</li> </ul>
<i>Ontwerp Rol Tweede Kamer</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– inbedding in regionaal ontwerp</li> <li>– vooraf: vaststelling toelatingsbesluit</li> <li>– controle via status Groot Project</li> <li>– afsluiting: vaststelling structuurvisie en selectie uit te werken alternatieven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– bepalen ambitieniveau</li> <li>– controle via status Groot Project</li> <li>– selectie uit te voeren alternatief en vaststellen uitvoeringsbesluit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– vaststellen welstandsregels</li> <li>– controle via status Groot Project</li> </ul>

Hierna wordt aan de hand van de te nemen besluiten de gewijzigde procedure voor grote projecten uit de Wet op de ruimtelijke ordening nader toegelicht.

### **Vorbereidende fase: de structuurvisie**

#### Doel:

- zicht op nut en noodzaak (urgentie van het probleem en de mate waarin het project bijdraagt aan de oplossing);
- het bepalen van de reikwijdte van het project: de combinatie van infrastructuur en andere ruimtelijke ontwikkelingen;
- eerste selectie van alternatieven.

#### Benodigde veranderingen:

- een verplichte structuurvisie (onder eerste verantwoordelijkheid van de minister van VROM) over de strategische waarde en het maatschappelijk rendement van het project;
- een gemarkeerd moment in de besluitvorming door de Tweede Kamer over nut en noodzaak en over de uit te werken alternatieven.

### *Inhoud*

Naar de opvatting van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten moet de structuurvisie de basis leggen voor een eventuele uitwerking in latere fasen van het besluitvormingsproces en dient deze het latere overheidsoptreden te legitimeren. De bedoeling van de structuurvisie is om de strategische betekenis van het project te onderzoeken en houvast te bieden om een politieke uitspraak over het maatschappelijk rendement (nut en noodzaak) te doen. Tracévarianten worden veel minder ver uitgewerkt dan in de huidige PKB-procedure. In deze fase dient duidelijkheid te komen over de vraag of er een reëel probleem is en wat realistische alternatieven zijn om dit op te lossen. Als het probleem niet in verhouding staat tot de maatschappelijke kosten van de oplossing, dan volgt een keuze voor het nulalternatief («niets doen») en eindigt de besluitvorming.

In deze fase vindt al een eerste selectie van alternatieven plaats. Een verkenning naar mogelijke tracés ligt in de rede. Knelpunten in het tracé worden gesignaleerd maar nog niet opgelost. Alternatieven kunnen in deze fase ook ongelijksoortige oplossingen weergeven. Tegenover een spoorlijn kan bijvoorbeeld een investering in de binnenvaart of de luchtvaart staan, en als de infrastructuur een economische achterstand moet wegwerken kunnen er alternatieve economische stimulansen tegenover staan. De structuurvisie is bedoeld om een eerste schifting in alternatieven te maken en alleen met een beperkt aantal vergelijkbare, realistische alternatieven (waaronder nog steeds het alternatief «niets doen») de volgende fase in te gaan.

Om deze ambities te kunnen waarmaken wordt het project integraal benaderd. Niet alleen de infrastructuur, maar alle relevante ruimtelijke ontwikkelingen die bijdragen aan het maatschappelijke rendement, worden betrokken in een integraal regionaal ontwerp. De Minister van VROM is daarom de hoofdverantwoordelijke in deze fase. Aan de structuurvisie is ook een Strategische Milieubeoordeling ingevolge de richtlijn van de Europese Unie verbonden.<sup>34</sup> Kosten en baten worden berekend volgens de OEI-systematiek (Overzicht Effecten Infrastructuur) op basis van kengetallen en internationale vergelijkingen.

### *Proces en procedure*

In vergelijking met de huidige project-PKB is de structuurvisie lichter van procedure. Het is een beleidsnota zonder kracht van wet. Om die reden hoeft de Eerste Kamer zich er niet over uit te spreken. Tijdens de voorbe-

<sup>34</sup> Richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197).

reiding dient bestuurlijk overleg en overleg met maatschappelijke organisaties plaats te vinden. Tevens zullen in deze fase de adviesraden zoals de VROM-raad en/of de Raad voor Verkeer en Waterstaat om advies worden gevraagd. Inspraak vindt plaats op basis van een ontwerp-structuurvisie. Deze zal gelijktijdig met de inspraakreacties aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

Het Rijk hoeft het project niet alleen te trekken, al is het na het toelatingsbesluit wel de hoofdverantwoordelijke. Integendeel, het is eerder regel dan uitzondering om al in een vroeg stadium coalities aan te gaan en maatschappelijk draagvlak te verwerven. Het project kan daar veel sterker van worden. Toch is het riskant om in deze fase al verregaande afspraken te maken met externe partijen (private partijen, buurlanden, regionale overheden). De kans op verstrikking is dan levensgroot aanwezig in een web van wederzijdse beloftes en verwachtingen, waar slechts op straffe van conflict of compensatie nog een weg uit te vinden is. Samenwerkingspartners moeten zich er expliciet bewust van zijn dat hun inspanningen vergeefs kunnen blijken en op eigen risico worden uitgevoerd.

#### *Rol van de Tweede Kamer*

Voor de Tweede Kamer is de structuurvisie het moment om zich uit te spreken over nut en noodzaak van het project, de eerste selectie van alternatieven en om randvoorwaarden vast te stellen ten behoeve van een verdere uitwerking. Het debat over de structuurvisie zal dan ook een principieel karakter krijgen. Als de Tweede Kamer met de structuurvisie instemt, zal dat de basis zijn voor de volgende fase: de uitwerking van alternatieven en varianten en het uitvoeringsbesluit. Met de vaststelling van de structuurvisie is de selectie en uitwerking van een beperkt aantal alternatieven democratisch gelegitimeerd.

#### **Uitwerkingsfase: Uitwerking van mogelijk uit te voeren tracés**

##### Doel:

- onderzoek naar alle relevante effecten van het project, ook op lokale schaal;
- finale afweging over het al dan niet uitvoeren van het project, en zo ja volgens welk alternatief;
- ontwikkeling van een financierings- en aanbestedingsstrategie en de uitvoeringsorganisatie.

##### Benodigde veranderingen:

- start met een verbrede startnotitie MER;
- afronding met een besluit tot uitwerking van één uit te voeren tracé (waarvoor na afloop een uitvoeringsbesluit en een rijksbestemmingsplan worden voorbereid), met inbegrip van de kwaliteitseisen, de financiële strategie en de uitvoeringsorganisatie;
- CoRES-advies over de publieke financiering.

Met de uitwerkingsfase start de besluitvormingsprocedure voor grote projecten. Vanaf dit moment is de sectorminister de eerstverantwoordelijke minister voor het project. In deze fase wordt het project overeenkomstig de in de structuurvisie opgenomen voorwaarden uitgewerkt en worden de uit de structuurvisie geselecteerde alternatieven nader onderzocht. Er zijn geen nieuwe alternatieven meer aan de orde. De fase start met het op basis van de m.e.r.-regelgeving uitbrengen van een startnotitie door de initiatiefnemer van het project. Dat zijn de minister die het aangaat (de aangewezen sectorminister) en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze startnotitie gaat vergezeld van een globale beschrijving van de gevolgen voor het

ruimtelijk beleid, de sociaal-economische gevolgen en de gevolgen voor andere betrokken belangen. Deze verbrede startnotitie doorloopt de procedure van inspraak en advies die is opgenomen in de m.e.r.-regelgeving. Het milieueffectrapport moet conform de Wet milieubeheer onder meer een beschrijving bevatten van de in beschouwing genomen alternatieven. Deze beschrijving bevat een afweging van de uit de structuurvisie geselecteerde gelijkwaardige projectalternatieven met bijbehorende voorwaarden ten aanzien van inbedding in de omgeving. Deze alternatieven worden op gelijke wijze en tegelijkertijd onderzocht en beschreven. Met de beschrijving van de alternatieven wordt het milieueffectrapport geleverd en een gedetailleerd onderzoek naar de effecten (OEI) en de kosten/batenanalyse. Behalve het milieueffectrapport wordt ook een nadere beschrijving gegeven van de gevolgen van het project voor het ruimtelijk beleid, van de gevolgen voor sociaal-economische en andere daarbij betrokken belangen, de verschillende alternatieven die overwogen zijn en de keuze die aan de hand hiervan is gemaakt. Hierover wordt bestuurlijk overleg gevoerd en inspraak en advies ingewonnen. De Commissie m.e.r. brengt advies uit. Uiteindelijk mondt een en ander uit in de keuze voor een voorkeursalternatief.

Tegelijk met de uitwerking van de alternatieven wordt al geanticipeerd op de uitvoering. De financieringsstrategie is daar een belangrijk element van. Er wordt onderzocht in hoeverre het project een business-case kan zijn voor private partijen en welke publiek-private samenwerkingsconstructies in aanmerking kunnen komen voor de uitvoering. De ontwerp kwaliteit krijgt vorm in een beschrijving van het ambitieniveau. Dat ambitieniveau wordt in de volgende fase uitgewerkt in welstandsregels.

#### *Rol Tweede Kamer*

De Tweede Kamer kiest daarna, na een voordracht door het kabinet, voor het definitief uit te voeren alternatief. In theorie kan dat nog steeds het nulalternatief zijn. Dit is de tweede politieke beslissing in de besluitvormingsprocedure omtrent het project. Zodra het uit te voeren alternatief is geselecteerd, en het besluit daartoe is bekrachtigd door de Tweede Kamer, start de voorbereiding van de uitvoering. Het point of no return is gepasseerd. In het voorgestelde amendement op het wetsvoorstel tot herziening van de Wro (zie deel III) wordt deze fase de «bestemmingsplanfase» genoemd. In het rijksbestemmingsplan wordt de snelle realisering van een door de Tweede Kamer goedgekeurd infrastructuurproject gegarandeerd. Een globaal bestemmingsplan maakt flexibiliteit in de uitvoering mogelijk.



### **Uitvoeringsfase**

#### Doelen

- uitvoeringsbesluit dat op alle relevante aspecten de contouren van de uitvoering aangeeft;
- planologische uitwerking in een of meer bestemmingsplannen;
- definitieve afspraken met private samenwerkingspartners;
- bouwvoorbereiding: definitieve financiering, grondaankoop, welstandsregels, aanbesteding, organisatie;
- bouw en exploitatie.

#### Benodigde veranderingen:

- parlement stelt uitvoeringsbesluit vast;
- parlementaire besluitvorming alleen bij uitvoeringsbeslissingen buiten de contouren van het uitvoeringsbesluit;
- publieke financiering rond na CoRES-advies.

Gelijktijdig met de keuze voor het voorkeursalternatief dient een uitvoeringsbesluit te worden genomen door de Tweede Kamer. Hierin staan de afspraken die het kabinet en de Tweede Kamer maken over de uitvoering. Onderdelen zijn de planning (de belangrijkste mijlpalen en het kritieke pad), de scope, het publieke budget, de voorgenomen contracteringsstrategie, de voorgenomen uitvoeringsorganisatie (met inbegrip van toebedeelde mandaten en de communicatie met belanghebbenden) en de ontwerpqualiteit. Het voorkeursalternatief en het uitvoeringsbesluit bieden samen houvast aan Tweede Kamer en kabinet, maar ook aan betrokken burgers en organisaties. Zolang de uitvoering binnen de marges van het uitvoeringsbesluit blijft, past het de Tweede Kamer om terughoudend te zijn. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering. Het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor het rijksbestemmingsplan.

De financiële middelen worden definitief gemobiliseerd. Publieke middelen worden vrijgemaakt, bijvoorbeeld uit het FoRES. Hierbij hoort een nauwkeurige omschrijving hoe wordt omgegaan met posten onvoorzien, risico's, prijsstijgingen en andere financiële onzekerheden. Vergunningen worden geregeld volgens de snelle procedure in de Wro (artikel 3.26, derde lid). Grond kan worden aangekocht. Dit is ook het moment om de in de uitwerkingsfase vastgestelde uitgangspunten over de ontwerpqualiteit uit te werken in definitieve welstandsregels.

#### *Rol Tweede Kamer*

Idealiter is het uitvoeringsbesluit het laatste sturingsmoment voor de Tweede Kamer. Daarna volgt slechts de uitvoering van vastgesteld beleid. De rol van de Tweede Kamer is dan beperkt tot controle, onder meer via de voortgangsrapporten volgens de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten. In de praktijk is dat anders. Veranderende politieke en maatschappelijke opvattingen blijven op het project inwerken, technologische tegenvallers kunnen de uitvoering voor nieuwe complicaties plaatsen, economische fluctuaties kunnen het project in een nieuw daglicht zetten, enzovoort. De aanbesteding is bijvoorbeeld een moment waarop onderschattingen in de financiële ramingen aan het licht kunnen komen, met serieuze kostenoverschrijdingen tot gevolg. Op dat moment moet de Tweede Kamer alert zijn en maatregelen afdwingen.

De status van «groot project» kan bij de oplevering worden opgeheven. Er zullen echter vaak redenen zijn om de parlementaire aandacht nog enige tijd vast te houden. Dat is bijvoorbeeld het geval als de overheid risico's loopt bij de exploitatie (bijvoorbeeld garant staat voor exploitatietekorten). Andere, meer algemene aanleidingen zijn de nacalculatie van de investeringskosten, de actualisering van de exploitatiebegroting, de documentatie van het grote project en een onafhankelijke evaluatie circa twee jaar na oplevering.

## **6.5 Beleidsopgaven voor de uitvoering**

De Wet FES en de Wro bepalen het ritme van de parlementaire sturing bij de voorbereiding van grote infrastructuurprojecten. Beide lijnen stoppen wanneer de uitvoering begint. Vanaf dat moment is de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten voor het parlement vooral de basis voor informatievoorziening en eventueel bijsturing. In paragraaf 3.4 zijn bij de uitvoering van grote infrastructuurprojecten op een aantal vitale onderwerpen knelpunten gesignaleerd:

- de projectorganisatie;
- de kostenbeheersing en het risicomanagement;
- publiek-private samenwerking;
- contractering.

Het is niet aan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten om uitspraken te doen over de wijze waarop deze knelpunten moeten worden opgelost. Dat valt niet binnen de opdracht. Wel kunnen beleidsopgaven worden geformuleerd op grond van de knelpunten die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten signaleert. Het is aan het kabinet om deze beleidsopgaven op te pakken en de voorwaarden te creëren waaronder een optimale uitvoering tot stand kan komen. Deze beleidsopgaven vallen buiten het toetsingskader, maar zonder het oplossen van deze opgaven kunnen infrastructurele projecten niet op een verantwoorde wijze worden uitgevoerd. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten adviseert de Tweede Kamer om aan het kabinet over deze onderwerpen fundamentele beleidsnota's of beleidswijzigingen te vragen.

### *Projectorganisatie*

Zoals in paragraaf 3.4 betoogd hebben grote projecten vanwege hun grootschalige en niet-reguliere karakter een relatief autonome positie in de ambtelijke organisatie nodig. Grote projecten zijn echter ook beleidsgevoelige projecten. De positionering van de projectorganisatie moet een balans weerspiegelen tussen de autonomie die nodig is om op flexibele en snelle wijze een project in goede banen te leiden en een sturings- en verantwoordingsstructuur die recht doet aan het politieke gewicht van een dergelijk project. Daarbij gaat het om goede informatievoorziening, een adequate financiële functie, een duidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, prestatie-afspraken en stuurinstrumenten. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf dient te beschikken over voldoende kennis en ervaring om het project niet als een black box te hoeven ervaren en dient er tevens zorg voor te dragen dat de uitvoeringsorganisatie voldoende is toegerust voor de uitvoering van het project. De beschikking over voldoende eigen expertise is een daarbij een vereiste, om een te grote afhankelijkheid van externe partijen en het wegvloeien van opgebouwde kennis te voorkomen. Het is essentieel dat binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat fundamenteel en in samenhang over deze vraagstukken wordt nagedacht, waarbij met name aandacht moet worden besteed aan de vraag hoe projecten zo worden georganiseerd dat

ze beheersbaar zijn en hoe institutioneel geheugen en integriteit gewaarborgd kunnen worden.

#### *Kostenbeheersing en risicomangement*

Ook kostenbeheersing is een vraagstuk dat nadere aandacht verdient in samenhang met risicomangement. Ondanks alle informatie in voortgangsrapportages blijft het moeilijk voor Kamerleden om inzicht te krijgen in de kostenontwikkeling en de kostenbeheersing van grote projecten. Het is belangrijk dat hier voor het parlement meer duidelijkheid over komt, zodat Kamerleden in staat worden gesteld om te spreken over de feiten. Enkele aspecten waarvoor aandacht zou kunnen worden gevraagd is:

- goede, actuele ramingen die rekening houden met actuele marktontwikkelingen;
- capaciteitsmanagement om het samenvallen van de realisatie van grote infrastructuurprojecten te voorkomen;
- het zodanig documenteren van gerealiseerde grote infrastructuurprojecten, dat ramingen in een vroeg stadium kunnen worden gebaseerd op kengetallen van soortgelijke projecten, die zijn gerealiseerd;
- duidelijkere afspraken over de omvang en de besteding van de post onvoorzien.

Waar het de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten om gaat is dat er een fundamentele bezinning plaatsvindt op de kostenbeheersing van grote projecten. Voor de Tweede Kamer moet dit duidelijkheid opleveren over de vraag op welke informatie zij kan rekenen als het gaat om de kostenraming en de kostenontwikkeling van projecten en hoe en op welk moment deze informatie aan de Tweede Kamer dient te worden gepresenteerd.

Voor alle betrokken departementen is er voorts nog steeds een wereld te winnen in het identificeren, kwantificeren en optimaal toedelen van risico's, met name bij de uitvoering en exploitatie van grote infrastructuurprojecten maar ook al daarvoor. Al bij de eerste ramingen moeten de mogelijke effecten van geïdentificeerde risico's expliciet in beeld zijn. Risico's en onzekerheden moeten tijdig en kwantitatief aan de Tweede Kamer worden gemeld. Als dergelijke informatie de positie van de staat ten opzichte van marktpartijen kan verzwakken, dient de Tweede Kamer vertrouwelijk te worden geïnformeerd. Voorop staat dat de Tweede Kamer altijd wordt geïnformeerd.

Private partijen hebben in veel gevallen een voorkeur voor de formule «joint benefit, joint misery», waarbij publieke en private actoren opbrengsten en risico's delen en contractueel vastleggen, zo mogelijk aan de hand van een standaardmodel. Dat is een veelbelovende weg, omdat het wederzijds helderheid schept en het de overheid helpt om haar eigen risico's te benoemen. Een voorwaarde is wel dat de overheid op het gebied van risicomangement op een gelijk kennisniveau staat als de marktpartijen. Daaraan heeft het tot dusverre ontbroken.

Een vorm van risicobeheersing ligt tot slot besloten in de aanbeveling om grote infrastructuurprojecten geen opeenstapeling van innovaties te laten zijn. Nieuwe vervoerstechnieken, bouwmethoden, aanbestedingsprocedures en andere vernieuwingen hebben doorgaans een betere effectiviteit of efficiëntie tot doel, maar maken een project ook kwetsbaar. Juist bij overzichtelijke, kleinschalige projecten kan ervaring worden opgedaan, waarna deze ervaring kan worden toegepast bij grote projecten.

Ten aanzien van het risicomanagement is het noodzakelijk dat dit in de toekomst stevig verankerd wordt in de organisatie van grote projecten. Op dit moment is dat nog niet het geval. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten beveelt aan het kabinet te verzoeken om op korte termijn duidelijk te maken hoe zij bij toekomstige projecten met risicomanagement zal omgaan.

#### *Publiek-private samenwerking*

De toepassing van publiek-private samenwerking komt tot dusverre moeizaam van de grond, zoals geschetst in paragraaf 3.4. Bij toekomstige projecten moet een vroegtijdige, professionele inschatting worden gemaakt van de marktkansen van een project en de kansen op publiek-private samenwerking. De organisatie waarin het Rijk zijn kennis over publiek-private samenwerking thans bundelt, is het Kenniscentrum PPS. Nu is dit kenniscentrum onderdeel van het ministerie van Financiën. Dat laat zich verklaren door de oorsprong als kenniscentrum op het gebied van financiële constructies. Voor de ontwikkeling van succesvolle publiek-private samenwerking zou de nadruk meer moeten komen te liggen op kennis over de markt en marktpartijen en de wijze waarop specifieke publiek-private samenwerkingsconstructies contractueel vormgegeven kunnen worden. Mede in relatie tot de afwegingen, die in de CoRES plaatsvinden rondom de financiering van projecten, verdient het overweging om het kenniscentrum PPS over te hevelen naar het ministerie van Economische Zaken. Meer fundamenteel is de verschuiving van de aandacht van theoretische modellen en constructies voor samenwerking naar praktische kennis over de markt en de marktordening. De regering kan worden gevraagd om een gerichte visie te geven, die specifiek op deze problematiek ingaat.

#### *Contractering*

In sommige landen zoals Groot-Brittannië en Spanje, zijn goede ervaringen opgedaan met design & construct. Bij de HSL-Zuid zijn deze ervaringen teleurstellend. Bij goed afgebakende projecten als de boortunnel onder het Groene Hart en de Westerscheldetunnel heeft design & construct goed gewerkt. Zodra een megaproject in deelprojecten wordt gehakt – zoals de vijf deelcontracten voor de onderbouw en het bovenbouwcontract van de HSL-Zuid – wordt een innovatieve aanbestedingsvorm als design & construct een problematische strategie. Als dan bovendien op onderdelen zaken in de contracten, zoals de coördinatie, niet afdoende zijn geregeld, neemt het risico op een dramatisch resultaat toe. Bij grote, complexe projecten lijkt design & construct vooralsnog een riskante strategie. Alleen als er een overall-contract zou bestaan waarin de spelregels voor het hele project ondubbelzinnig zijn vastgelegd, is design & construct wellicht een optie. Voorlopig verdient het aanbeveling om met innovatieve aanbestedingsvormen meer ervaring op te doen bij goed afgebakende middelgrote projecten. Meer in het algemeen dienen de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM heel scherp te formuleren hoe zij omgaan met de contractering van projecten en daarbij in samenhang aandacht te besteden aan kenmerken van projecten, aanbestedingsstrategieën, contracteringsfilosofieën, contractvormen, zodat meer richting wordt gegeven aan de wijze waarop de aanbesteding en de contractering van grote projecten wordt vormgegeven. De voornaamste opgave hierbij is dat bij toekomstige projecten doordachte keuzen worden gemaakt over aanbesteding en contractering en risico's voor de staat worden geminimaliseerd.

## 7. VOORWAARDEN VOOR VERBETERING VAN POLITIEKE STURING EN CONTROLE

### 7.1 Grondwettelijke verankering van de informatievoorziening aan het parlement

Bij de Betuweroute en de HSL-Zuid zijn belangrijke problemen gesignaleerd op het gebied van de informatievoorziening aan het parlement. Het is een rode draad, die door alle parlementaire onderzoeken sinds de RSV-enquête, halverwege jaren tachtig, tot nu heenloopt, dat er fundamentele tekortkomingen worden gesignaleerd in de wijze waarop en de tijdigheid waarmee het parlement door de regering wordt geïnformeerd. Ook de reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid geven hiervan diverse voorbeelden te zien.

#### **Enkele citaten over informatievoorziening uit twintig jaar parlementair onderzoek**

*«De informatie waarover de Tweede Kamer langs officiële kanalen kan beschikken was uiterst onvolledig. Dat ontsloeg haar niet van medeverantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid (want zij heeft die informatie wel gevraagd, maar nooit afgedwongen) maar betekende wel een aantal gevaarlijke «blinde hoeken».» (RSV-enquête, 1985)*

*«De informatie (...) aan ministerraad en Kamer was op zijn best onvolledig. De informatie aan het departement van Financiën over de werkingsduur van de regeling was totaal onbetrouwbaar. De informatie aan de Kamer dat aanvragen aan de termijn van indiening werden getoetst, was onjuist» (Enquête bouwsubsidies, 1988)*

*«Het beeld van de overheid naar buiten wordt mede bepaald door het optreden van overheidsfunctionarissen. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat relevante informatie «onder de pet» gehouden wordt.» (Enquête vliegcrash Bijlmermeer, 1999)*

*«Tekortkomingen in de informatie zijn uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de minister. Als wij hier analyseren waar de functionele en structurele oorzaken van dergelijke tekortkomingen liggen, neemt dat niet weg dat het uiteindelijk mijn staatsrechtelijke verantwoordelijkheid was – en die heb ik ook ten volle gedragen – om ervoor te zorgen dat die problemen werden opgelost en dat zo goed mogelijk informatie aan de volksvertegenwoordiging werd verschaft. Uiteindelijk komen de lijnen bij de minister samen.» (oud-minister Voorhoeve tijdens de Enquête Srebrenica, 2003)*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten meent dat de problematiek op het punt van de informatievoorziening structureel van aard is. Telkens wordt in de analyse van beleid dat heeft gefaald of grote tekortkomingen heeft laten zien, de informatievoorziening als probleem-punt aangemerkt. Deze vicieuze cirkel moet worden doorbroken, omdat het niet aangaat nu problemen te signaleren bij de Betuweroute en de HSL-Zuid en over een paar jaar, bij een volgend project, te constateren dat deze problemen niet blijken te zijn opgelost. De oplossing van dit probleem is dermate fundamenteel en breed van aard, dat zij de taak van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten overstijgt. Desalniettemin is het een vraagstuk dat geadresseerd moet worden, wil het toetsingskader van deze commissie enige kans van slagen maken.

#### *Informatievoorziening en de Grondwet*

In hoofdstuk 3 van de Grondwet, waarin de positie van de Staten-Generaal wordt neergelegd, is in artikel 68 het informatierecht van het parlement opgenomen:

*«De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.»*

In dit artikel gaat het om het recht van de Tweede Kamer om inlichtingen te mogen verlangen. Tenzij het belang van de staat in het geding is, is de regering gehouden deze inlichtingen te verstrekken. Opvallend is dat er in hoofdstuk 2 van de Grondwet, dat de positie van de regering regelt, geen pendant is van artikel 68. Tegenover het recht op informatie van het parlement staat niet de actieve plicht voor de regering om het parlement te informeren. Er is, met andere woorden, waar het de informatiepositie betreft geen sprake van een gelijkwaardige horizontale relatie. Dat dit een probleem is, blijkt uit de parlementaire praktijk van alle dag. Als het parlement informatie vraagt, krijgt zij doorgaans naar de letter – maar niet altijd naar de geest (inhoud) – antwoord op de gestelde vraag. Omdat de Tweede Kamer niet weet welke informatie precies voorhanden is, krijgt zij, zoals vaak blijkt, niet altijd alle inlichtingen die relevant zijn. Om die specifieke informatie heeft zij immers niet gevraagd. De Commissie heeft dit mechanisme verschillende malen aan den lijve ondervonden bij haar onderzoekswerkzaamheden.

#### *Informatievoorziening en grote projecten*

De plicht van de regering om te informeren is deels geregeld in «lagere» regelgeving. Bij grote projecten is de Procedureregeling Grote Projecten daarvan een voorbeeld. Uit de reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid blijkt dat deze regeling onvoldoende is gebleken. Dat dit een algemeen probleem voor grote projecten is, blijkt uit het rapport van de Algemene Rekenkamer over grote projecten (zie paragraaf 4.2). Hierin stelt de Algemene Rekenkamer vast dat enerzijds de regering ernstig tekortschiet in het tijdig en volledig verstrekken van informatie over grote projecten, terwijl anderzijds ook de Tweede Kamer ernstig tekortgeschoten is om tijdig informatie te verlangen. En waar dit wel gebeurde, is zij niet of onvoldoende vasthoudend geweest om een volledige informatiepositie te verwerven.

#### *Informatie-overload*

De problemen op het gebied van informatievoorziening klemmen des te meer in de huidige informatiesamenleving. Van Thijn c.s. schrijven hierover: *«Informatie is een wapen geworden in plaats van een recht – een wapen tussen politiek en media, tussen ministers en het parlement»*<sup>35</sup>. Hierbij is sprake van wat Van Thijn c.s. de informatieparadox noemen. Dit is de situatie waarbij er tegelijkertijd sprake is van zowel een overdaad als een tekort aan informatie. Er is op alle niveaus zoveel informatie, dat de voor de beleidsbeoordeling relevante informatie niet meer op het goede moment op de goede plek arriveert. Door de overdaad is de informatie inmiddels ook zélf een probleem geworden, omdat de capaciteit ontbreekt de informatie te selecteren en te duiden. Over de verhouding tussen bestuurders en ambtenaren merken Van Thijn c.s. op: *«In het subtiele evenwicht tussen politiek bestuur en ambtelijke knowhow, met name in het zo vitale informatieselectieproces, geven daardoor overwegingen van politieke opportuniteit te vaak de doorslag.»*

Naar de mening van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten geldt deze opmerking evenzeer voor de verhouding tussen politiek bestuur en Tweede Kamer.

<sup>35</sup> Van Thijn, E. en T. C. Cardoso, De informatieparadox. Een blinde vlek in het openbaar bestuur, Lemma, Utrecht 2004.

### *Parlementscommissie artikel 68 van de Grondwet*

Het informatievraagstuk is een onderwerp dat de essentie raakt van het functioneren van de parlementaire democratie. Het is van belang dat het parlement zich opnieuw eigenstandig een opvatting over de rol en de betekenis van artikel 68 van de Grondwet verwerft. Het is daarom dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten – naar analogie van een Staatscommissie – de Tweede Kamer voorstelt om over te gaan tot de instelling van een parlamentscommissie. Deze krijgt de opdracht mee om het vraagstuk van de informatievoorziening aan het parlement te doordenken en mogelijke oplossingen aan te reiken voor de gesignaleerde structurele problemen. De parlamentscommissie kan worden samengesteld uit voormalig parlementsliden in combinatie met onafhankelijke experts.

In de opdracht gaat het om de centrale vraag hoe de informatievoorziening zodanig structureel kan worden verbeterd dat een effectieve controle door het parlement van de regering zeker kan worden gesteld.

Daarmee hangen de volgende vragen samen:

- Is de informatieplicht van de regering aan het parlement in de Grondwet voldoende verankerd?
- Is het wenselijk om, naast het recht op «inlichtingen», in artikel 68 van de Grondwet een actieve informatieplicht van de zijde van de regering aan het parlement op te nemen?
- Welke algemene eisen dienen aan de regering te worden gesteld ten aanzien van de informatieplicht en informatievoorziening aan het parlement?

### **7.2 Geen parlementaire controle zonder een zelfbewuste, dualistische houding**

Sturing en controle via het toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten veronderstelt een zelfbewuste, dualistische houding van de Tweede Kamer. Coalitiepolitiek is inherent aan het Nederlandse politieke systeem met een evenredige vertegenwoordiging in het parlement en een relatief groot aantal politieke partijen. Regeren is alleen mogelijk in coalities en een coalitie moet op een solide basis in de Tweede Kamer kunnen rekenen. In de twee onderzochte casussen heeft het strategisch monisme te veel de overhand gekregen. Dit is ten koste gegaan van de primaire rol van het parlement: kritische beoordeling van en controle op het regeringsbeleid. De Betuweroute en de HSL-Zuid laten duidelijk zien dat het daar meer dan eens aan heeft ontbroken. Als het erop aankwam, schaarden de coalitiepartijen zich achter de regering, ongeacht of het om relatief onbeduidende details of om majeure keuzes ging.

De Tweede Kamer kreeg niet altijd alle informatie die ze op grond van de Procedureregeling Grote Projecten verlangde. Vaak kreeg ze een overmaat aan informatie en wist ze de aangeleverde informatie niet altijd op waarde te schatten. Slechts incidenteel stelde ze pogingen in het werk om die situatie te verbeteren. Zelden vroeg de Tweede Kamer door op de aangeleverde informatie en vrijwel altijd werd de verkregen informatie geaccepteerd. Daardoor kon het kabinet op gezette tijden weggelopen met te optimistische presentaties van de beschikbare informatie of zelfs, vooral in de uitvoeringsfase, met het niet leveren van relevante informatie over het projectverloop. De parlementaire sturing en controle ontbeerde voldoende professionaliteit. Geen greep kunnen krijgen op de kernbeslissingen en de onvrede erover, vormen binnen beide casussen zeker een

verklaring voor de onevenredige parlementaire belangstelling voor de relatief bevattelijke inpassingkwesities en voor incidenten tijdens de uitvoering.

Het is uiteindelijk aan de Tweede Kamer en het kabinet samen om een groot project in goede banen te leiden. Het kabinet moet de verantwoording in de Tweede Kamer (en daarmee voor de samenleving) niet benaderen als een te nemen hindernis, maar juist als een onmisbaar en constructief onderdeel van de besluitvorming. De Tweede Kamer moet niet aan micromanagement doen en allerlei gedetailleerde kwesties willen oplossen. De Tweede Kamer moet betrokkenheid tonen door zich goed te documenteren, alert op regeringsdocumenten te reageren, door te vragen, werkbezoeken af te leggen en hoorzittingen te houden. Maar zeker ook moet de Tweede Kamer zichzelf inhoudelijk versterken door het professionaliseren van de eigen kennisinfrastructuur. Bij beide spoorprojecten is genoegzaam gebleken, dat de wederzijdse relaties van parlement en regering in hoge mate ongelijk zijn. Een meer zelfbewuste, dualistische houding van het parlement is niet alleen een kwestie van wil, maar ook van mogelijkheid. Het vormen van een tegenmacht op het juiste moment vraagt om meer dan engagement. Het doorgronden van informatie is een eerste voorwaarde. De Tweede Kamer dient daarom bij complexe dossiers in ruimere mate te kunnen beschikken over een eigen, onafhankelijke kenniscontrole, die de parlementaire sturing en controle op een hoger niveau kan brengen.

### **7.3 Bewerktuiging van de Tweede Kamer**

Een betere kennisinfrastructuur van de Tweede Kamer is een absolute voorwaarde om de sturing en controle van het parlement te professionaliseren. De reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid en de beschikbare literatuur laten onmiskenbaar zien dat de Tweede Kamer op achterstand staat in het doorgronden en verwerken van kennis en informatie. Dit probleem doet zich in extreme mate voor bij grote projecten. Daarover komt in de loop van het beleidsproces zeer veel, deels omstreden, deels incorrecte of tegenstrijdige informatie beschikbaar, die al dan niet bewust wordt ingezet om Kamerleden te beïnvloeden. In het onderzoek van de Commissie is aangetoond dat de kennisinfrastructuur van de Tweede Kamer, om deze problematiek het hoofd te bieden, structureel tekortschiet.

Ook in het dagelijkse werk staat de parlementaire sturing en controle op achterstand. Te vaak loopt de Tweede Kamer in haar controletaak achter de feiten aan. De reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid laten zien dat niet investeren in een afdoende kennisinfrastructuur «penny wise, pound foolish» is. Een meer effectieve politieke sturing en politieke controle zal bijdragen aan een meer efficiënt regeringsbeleid. Wil de Tweede Kamer haar sturings- en controletaak effectief vorm en inhoud geven, dan is een investering in de eigen kennisinfrastructuur onvermijdelijk. Deze moet zich op twee aspecten richten:

- ondersteuning bij het doorgronden van informatie die de regering aanlevert en het inbouwen van checks & balances op die informatie;
- eigen onderzoek en kennisvergaring, los van de door de regering aangeleverde informatie.

In deze paragraaf doet de Commissie voorstellen voor een structureel betere bewerktuiging van de Tweede Kamer, met bijzondere maatregelen voor de sturing en controle van grote projecten.



Benodigde maatregelen:

- Versterking van de positie van de commissie voor de Rijksuitgaven, met name op het gebied van grote projecten.
- Oprichting van een parlementair kennis- en controlecentrum, aangestuurd door de commissie voor de Rijksuitgaven.
- Regelen van onderzoekscapaciteit bij planbureaus voor de Tweede Kamer en een onafhankelijker positie voor de planbureaus.
- De Adviesdienst Verkeer en Vervoer een planbureaustatus geven, wellicht door samenvoeging met het Ruimtelijk Planbureau.
- Inzet bij elk groot project van een Kamerlid als rapporteur, die wordt voorgedragen door de commissie voor de Rijksuitgaven.
- Normalisering van de contacten tussen leden van de Tweede Kamer en ambtenaren door versoepeling van de «Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren».
- Organiseren van parlementaire hoorzittingen, waarbij ook ambtenaren kunnen worden gehoord zonder tussenkomst van de minister.

#### *Verzwarende taken van de commissie voor de Rijksuitgaven*

De taken van de commissie voor de Rijksuitgaven dienen te worden verzwakt. Deze commissie adviseert thans bij de parlementaire controle op financieel gebied (de begrotingscyclus) en is van oudsher de hoeder van de Procedureregeling Grote Projecten, wat inhoudt dat zij de Tweede Kamer adviseert bij de toepassing van de regeling, de regeling periodiek evalueert en zonedig voorstellen doet tot wijziging. Met het Protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten kan deze commissie uitgroeien tot de spin in het web op het gebied van grote projecten. Dit kan worden gesymboliseerd door de naam van de commissie te wijzigen in de commissie voor de Rijksuitgaven en grote projecten. Nieuwe taken van de commissie worden (zie ook paragraaf 6.2):

- het toezien op de naleving van het protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten;
- de voordracht van Kamerleden als rapporteur voor grote projecten;
- het (laten) controleren van de voortgangsrapportages en accountantsrapportages van grote projecten op de feitelijke naleving van de informatieplicht door de betrokken bewindspersonen. Hierover rapporteert de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten aan de vakcommissies;

Voor deze taken laat de commissie zich bijstaan door een nieuw op te richten parlementair kennis- en controlecentrum.

#### *Oprichting van een parlementair kennis- en controlecentrum*

Om de aangeleverde informatie te kunnen doorgronden en te verifiëren is een onafhankelijk parlementair kennis- en controlecentrum nodig. Dit centrum versterkt de kennis- en controlefunctie van de Tweede Kamer in algemene zin, maar krijgt een bijzondere rol bij grote projecten. Het kennis- en controlecentrum zal een vergelijkbare betekenis als counter-vailing power moeten hebben als het Amerikaanse Congressional Budget Office, maar dan verplaatst naar de Nederlandse schaal.

Het Congressional Budget Office (CBO) is opgericht om het Congress «te voorzien van objectieve, tijdige, onpartijdige analyses, die nodig zijn voor besluitvorming over economische en begrotingstechnische vraagstukken, alsmede van informatie en schattingen, die nodig zijn voor het begrotingsproces van het Congress.» Taken van het CBO zijn onder meer het analyseren en interpreteren van:

- kostenramingen;
- prognoses;

- economische voorspellingen;
- audits;
- effectrapportages;
- begrotingen;
- beleidsanalyses.

Het parlementair kennis- en controlecentrum moet vergelijkbare competenties krijgen als het CBO. Ten aanzien van grote projecten moet het kennis- en controlecentrum in staat zijn alle relevante informatie over grote projecten, inclusief de departementale accountantsrapporten, te doorgronden. Het kenniscentrum moet daartoe beschikken over wetenschappelijke analisten, die de informatiestroom hanteerbaar maken. De analisten leveren neutrale, maar toegesneden dossiers en briefingsrapporten, waarop de Tweede Kamer haar besluitvorming kan baseren. Het kennis- en controlecentrum behelst een controle van hoog niveau op feitenmateriaal, toegeleverd door de regering of door anderen, die wordt uitgevoerd in opdracht van Kamercommissies.

Het parlementair kennis- en controlecentrum moet een hoogwaardige eenheid zijn met goede ingangen in de wetenschappelijke en vakinhoudelijke wereld. De omvang van het bureau moet zodanig zijn dat het in staat is zelfstandig de aangeleverde informatie te analyseren en te verifiëren, maar het is niet nodig alle kennis zelf in huis te hebben. Er moet daarnaast een budget zijn voor het inhuren van externe onderzoekscapaciteit om pieken in de vraag op te vangen en om specialistische kennis te kunnen inhuren, bijvoorbeeld ten behoeve van contra-expertises. Dit vergroot de flexibiliteit en voorkomt dat er een bureaucratische structuur ontstaat. Zo ontstaat een slagvaardig kennis- en controlecentrum dat de Tweede Kamer en haar afzonderlijke leden adequaat zal kunnen ondersteunen bij haar taken op het gebied van politieke sturing en controle. Een bijzondere rol hierbij is weggelegd voor de planbureaus.

#### *Onderzoekscapaciteit bij planbureaus voor de Tweede Kamer*

Vaker dan tot nog toe gebruikelijk is, zou de Tweede Kamer gebruik moeten kunnen maken van onafhankelijke kennisinstututen die zich bezighouden met beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie. De huidige planbureaus komen hiervoor in aanmerking, omdat ze over het gezag en de deskundigheid beschikken die voor parlementair onderzoek noodzakelijk zijn. Een complicatie is de oriëntatie van de planbureaus op de regering. In de instellingsbesluiten van de verschillende planbureaus (CPB, RIVM, SCP en Ruimtelijk Planbureau) worden hun werkzaamheden volledig in dienst van de regering of bepaalde ministers gesteld. Als de Tweede Kamer een planbureau zou willen inschakelen, dan kan dit niet zonder tussenkomst van de desbetreffende minister. Dit komt de onafhankelijkheid van de planbureaus niet ten goede. De planbureaus zouden zonder tussenkomst van de regering aan de Tweede Kamer moeten kunnen adviseren. Meer principieel vindt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dat de Tweede Kamer op gelijkwaardige basis toegang zou moeten hebben tot de onderzoekscapaciteit van de planbureaus. Daartoe stelt zij voor om in de instellingsbesluiten de relatie met de Tweede Kamer te regelen alsmede te bepalen hoe ten behoeve van het werk van de Tweede Kamer onderzoekscapaciteit beschikbaar kan worden gesteld bij de planbureaus.

Op het gebied van infrastructuurprojecten is expertise over verkeer en vervoer noodzakelijk. Hiervoor bestaat geen apart planbureau. Het leeuwendeel van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van het

ministerie van Verkeer en Waterstaat voert het type onderzoek uit dat van een planbureau op dit terrein verwacht mag worden. Het verdient aanbeveling om de AVV een planbureaustatus te geven, wellicht door samenvoeging met het Ruimtelijk Planbureau, in plaats van een status als specialistische dienst bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

#### *Aanvullende maatregelen*

Tot slot zijn er nog twee specifieke maatregelen, die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten voorstelt op het terrein van informatie-vergaring door Kamerleden:

- ruimere mogelijkheden voor direct contact tussen Tweede kamer en uitvoerende diensten; en
- een nieuwe invulling van het instrument hoorzitting.

#### *Normalisering contacten tussen Tweede Kamerleden en rijksambtenaren*

Rondom grote projecten is er sprake van veel technisch-inhoudelijke of anderszins specialistische informatie. De Tweede Kamer moet die informatie kunnen beoordelen en daarvoor kan het beste teruggedaan worden naar de bron, in dit geval de projectorganisatie. Als de rapporteur van een groot project zijn rapport aan de Tweede Kamer voorbereidt, moet hij rechtstreeks informatie van de projectorganisatie kunnen krijgen. Deze maatregel dient een driedig doel<sup>36</sup>:

- het leidt naar verwachting tot betere informatie;
- het ontlast de bewindspersonen;
- de contacten tussen bewindspersonen en de Tweede Kamer spitsen zich meer toe op de grote strategische en politieke vragen.

Op dit moment is direct contact tussen Kamerleden en departementale ambtenaren verboden uit hoofde van de «Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren», waarvan de aanscherping uit 1998 bekend is geworden als de «Oekaze van Kok». Zolang dergelijke contacten zich beperken tot informatie-uitwisseling over feiten, tasten ze de ministeriële verantwoordelijkheid naar de mening van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten niet aan. De cruciale componenten van die verantwoordelijkheid, debat en politieke beoordeling, blijven immers onverkort het exclusieve domein van de politieke gezagsdragers. De directe communicatie tussen ambtenaren en Kamerleden blijft ook onverkort onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De regel moet naar de mening van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zijn dat de ambtenaar Kamerleden desgevraagd feitelijke informatie mag geven, mits hij aan de minister meldt dat hij contact heeft gehad met Kamerleden en waarover dit ging.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten doet in deel III een voorstel voor wijziging van de Aanwijzing in de vorm van een proeve van een motie.

#### *Parlementaire hoorzitting*

Zoals in hoofdstuk vijf betoogd is, hebben in sommige landen hoorzittingen een veel zwaardere status dan in het Nederlandse parlement. In feite is in die landen sprake van mini-onderzoeken, waarin in het parlement levende kwesties op basis van een gedegen voorbereiding in kort tijdsbestek worden onderzocht. Mensen die gehoord worden, worden door parlementariërs ondervraagd met waarheidsvinding als doel. Ook in de Tweede Kamer zou het instrument hoorzitting in die richting zwaarder moeten worden aangezet om de effectiviteit van de controlerende rol van de Tweede Kamer te verhogen. Daarbij moet ook de mogelijkheid geopend worden dat direct verantwoordelijke ambtenaren bij een project

---

<sup>36</sup> Deels ontleend aan P. 't Hart en M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap*, Amsterdam, De Balie, 2004.

of een wetsvoorstel zonder tussenkomst van de minister kunnen worden gehoord.

**DEEL III**

**AANBEVELINGEN EN CONCRETE VOORSTELLEN**



## 8. AANBEVELINGEN EN CONCRETE VOORSTELLEN

In dit hoofdstuk formuleert de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten haar aanbevelingen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Na de aanbevelingen volgen vier concrete voorstellen, die de Tweede Kamer, indien zij hiermee instemt, direct over kan nemen.

### 8.1 Aanbevelingen

1. Om de koppeling te leggen met bestaande wet- en regelgeving en om de Procedureregeling Grote Projecten een meer bindend karakter te geven wordt voorgesteld deze op te waarderen tot een protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten dat dient te worden overeengekomen tussen kabinet en Tweede Kamer. Een proeve van deze regeling is opgenomen in paragraaf 8.2.
2. Om de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de integrale beleidsafweging (inclusief financiering) van potentiële grote projecten te vergroten wordt een wijziging van de Wet Fonds Economische Structuurversterking voorgesteld. Een proeve van een voorstel tot wijziging van de Wet Fonds Economische Structuurversterking in de Wet Fonds Ruimtelijk-Economische Structuurversterking is opgenomen in paragraaf 8.2.
3. Om de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer bij grote projecten tot zijn recht te laten komen, wordt voorgesteld de Tracébesluiten van grote infrastructurele projecten te integreren in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en daarin tevens een evenwichtiger rolverdeling tussen de verschillende bewindspersonen te regelen. Daartoe wordt een amendement voorgesteld op het voorstel tot wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening. Een proeve van dit amendement is opgenomen in paragraaf 8.2.
4. Om de contacten tussen leden van de Tweede Kamer en rijksambtenaren te normaliseren en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over technische aspecten van grote projecten te verbeteren wordt voorgesteld de «Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren» te versoepelen. Een proeve van een hiertoe strekkende motie is opgenomen in paragraaf 8.2.
5. Om te onderzoeken op welke wijze de informatievoorziening aan het parlement zodanig structureel kan worden verbeterd dat een effectieve controle van de regering door het parlement zeker kan worden gesteld, wordt voorgesteld om – naar analogie van een Staatscommissie – een parlementscommissie in te stellen, die zich gaat buigen over de volgende vragen:
  - Is de informatieplicht van de regering aan het parlement in de Grondwet voldoende verankerd?
  - Is het wenselijk om naast het recht op «inlichtingen» in artikel 68 een actieve informatieplicht van de zijde van de regering aan het parlement op te nemen in de Grondwet?
  - Welke algemene eisen dienen aan de regering te worden gesteld ten aanzien van de informatieplicht en informatievoorziening aan het parlement?
6. Voor de onderwerpen projectorganisatie, projectbeheersing en risicomanagement, publiek-private samenwerking en contractering

liggen er fundamentele beleidsopgaven, waarover wordt voorgesteld het kabinet te verzoeken om op korte termijn met fundamentele beleidsnota's en beleidswijzigingen te komen. Ten aanzien van de projectorganisatie vraagt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten bijzondere aandacht voor de herijking van de gedragsregels, waar het gaat om ingehuurd personeel en hun geheimhoudingsplicht.

7. Om effectiever invulling te geven aan de controletaak van het parlement wordt voorgesteld de positie van de commissie voor de Rijksuitgaven te verzwaren, met name op het gebied van grote projecten. In de nieuwe situatie zullen taken van de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten worden:
  - het toezien op de naleving van het protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten;
  - de voordracht van Kamerleden als rapporteur voor grote projecten;
  - het (laten) controleren van de voortgangsrapportages en accountantsrapportages van grote projecten op de feitelijke naleving van de informatieplicht door de betrokken bewindspersonen. Hierover rapporteert de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten aan de verantwoordelijke vakcommissies.

Voor deze taken laat de commissie zich bijstaan door een nieuw op te richten parlementair kennis- en controlecentrum.

Voorgesteld wordt de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten te machtigen dat zij een onvolledige voortgangsrapportage kan terugzenden aan de verantwoordelijke bewindspersoon die binnen een vastgestelde termijn alsnog dient te voldoen aan de in het protocol opgenomen informatie-eisen.

8. Om de kennisinfrastructuur te professionaliseren, die ten dienste staat aan de Tweede Kamer om invulling te geven aan haar taken op het gebied van politieke sturing en politieke controle, wordt voorgesteld om een parlementair kennis- en controlecentrum op te richten, dat wordt aangestuurd door de commissie voor Rijksuitgaven en Grote Projecten.
9. Om in aanvulling op de activiteiten van het kennis- en controlecentrum over meer specialistische kennis te kunnen beschikken wordt voorgesteld om de planbureaus een onafhankelijke positie te geven door wettelijk een gelijkwaardige toegang voor kabinet en Tweede Kamer tot de onderzoekscapaciteit van de planbureaus vast te leggen. Daarnaast wordt voorgesteld om de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) een planbureaustatus te geven, wellicht door samenvoeging met het Ruimtelijk Planbureau.
10. Omdat tussen een rondetafelgesprek en een parlementair onderzoek een grote afstand zit, wordt voorgesteld om het instrument van de parlementaire hoorzitting te herijken. Dit instrument moet kunnen worden ingezet als een onderzoeksmethode waarbij gehoorde moeten kunnen worden ondervraagd door leden van een Kamercommissie met het oog op onderwerpen die bij de Tweede Kamer in behandeling zijn. Daarbij moet ook de mogelijkheid geopend worden dat direct verantwoordelijke ambtenaren bij een project of een wetsvoorstel zonder tussenkomst van de minister kunnen worden gehoord.



## **8.2 Concrete voorstellen**

De concrete voorstellen die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten doet, zijn geformuleerd als:

- Proeve van een protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten;
- Proeve van een voorstel tot wijziging van de Wet Fonds Economische Structuurversterking in de Wet Fonds Ruimtelijk-Economische Structuurversterking;
- Proeve van een amendement op het voorstel van Wet op de ruimtelijke ordening;
- Proeve van een motie inzake direct contact tussen leden van de Tweede Kamer en ambtenaren.

Op de pagina's hierna zijn deze proeves opgenomen. Indien de Tweede Kamer de aanbevelingen, opgenomen in dit hoofdstuk, overneemt dan beveelt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aan de uitvoering van onderhavige voorstellen zo spoedig mogelijk ter hand te nemen en de invoering ervan te bevorderen.

## **I. PROEVE VAN EEN PROTOCOLPROCEDURE- EN INFORMATIE-REGELING GROTE PROJECTEN**

### **Artikel I**

In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt artikel 31 vervangen door een nieuw artikel, luidende:

*Er is een Protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten, vastgesteld door de Tweede Kamer in overeenstemming met de regering en opgenomen als bijlage van het Reglement van Orde.*

### **Artikel II**

Het Protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten luidt als volgt:

## **PROTOCOL PROCEDURE- EN INFORMATIEREGELING GROTE PROJECTEN**

Bijlage behorend bij artikel 31 Reglement van Orde van de Tweede Kamer

### *§ 1. AANWIJZING GROOT PROJECT*

#### **Artikel 1.1 Voorstel tot aanwijzing groot project**

1. Zowel de commissies uit de Tweede Kamer als de regering kunnen op elk moment van de onder paragraaf 3 neergelegde fasen voorstellen aan de Tweede Kamer doen tot aanwijzing van een groot project.
2. Een door de Tweede Kamer aan te wijzen groot project behelst een activiteit, die voldoet aan de volgende criteria:
  - a. het gaat om een niet-routinematige, unieke, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
  - b. het gaat om een activiteit waarvoor het Rijk alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt en die zonder steun en commitment van de Rijksoverheid niet in die vorm tot stand komt. Er kan sprake zijn van publiekprivate samenwerking en/of coproductie van beleid met decentrale overheden;
  - c. het gaat om een activiteit met substantiële financiële consequenties in het algemeen en voor het Rijk in het bijzonder;
  - d. de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de maatschappij, de publieke sector en/of het bedrijfsleven.
3. Voor projecten op het terrein van de ruimtelijk-economische structuurversterking, geldt ten aanzien van de in het eerste lid beschreven aanwijzing, dat de commissie voor ruimtelijk-economische structuurversterking (CoRES) hierbij een adviserende rol heeft, zoals vastgelegd in de FES-wet.
4. Onverminderd de in het tweede lid genoemde criteria kan de inhoud van het advies van de commissie voor ruimtelijk-economische structuurversterking (CoRES) een reden zijn om tot aanwijzing van een groot project over te gaan.

### **Artikel 1.2 Advisering bij aanwijzing groot project**

Voordat een commissie aan de Tweede Kamer een voorstel doet tot aanwijzing van een groot project, of indien de regering aan de Tweede Kamer een voorstel tot aanwijzing doet, vraagt de verantwoordelijke commissie over het voorstel advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven. In het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven wordt ook ingegaan op de wenselijkheid en mogelijke invulling van het in artikel 1.6 beschreven rapporteurschap.

### **Artikel 1.3 Toezending voorstel en advies aan de Voorzitter**

De commissie voor de Rijksuitgaven, zendt een voorstel tot aanwijzing van een groot project, vergezeld van het door haar uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.

### **Artikel 1.4 Mededeling besluit tot aanwijzing groot project**

De Voorzitter deelt een besluit van de Tweede Kamer tot aanwijzing van een groot project onverwijld aan de verantwoordelijke bewindspersoon mede. Daarbij meldt de Voorzitter tevens welke commissie met de uitvoering wordt belast.

### **Artikel 1.5 Verantwoordelijke commissie**

De commissie die, conform artikel 1.4, belast wordt met de uitvoering is verantwoordelijk voor het maken van de in artikel 2.1 genoemde afspraken en vervolgens voor de controle op het aangewezen grote project.

### **Artikel 1.6 Rapporteur groot project**

1. Bij aanwijzing van een groot project besluit de Tweede Kamer of voor dit groot project een rapporteur wordt aangewezen.
2. Aanwijzing van een rapporteur geschiedt op voordracht van de commissie voor de Rijksuitgaven.
3. De functie van rapporteur kan niet vervuld worden door een Kamerlid dat het woordvoederschap vervult voor het desbetreffende groot project.
4. De Tweede Kamer besluit jaarlijks, op voordracht van de commissie voor de Rijksuitgaven, over de voor de grote projecten aan te wijzen rapporteurs.

## *§ 2. INFORMATIEVOORZIENING*

### **Artikel 2.1 Bindende afspraken over informatievoorziening**

1. De verantwoordelijke commissie maakt bindende afspraken met de verantwoordelijke bewindspersoon over de duur van de groot projectstatus en de verwerking van het project in de begroting.
2. Met betrekking tot de door de minister op te stellen voortgangsrapportages, alsmede de door de accountant op te stellen rapporten, zoals genoemd in artikel 2.4 respectievelijk artikel 2.5, worden tevens bindende afspraken gemaakt. Deze afspraken betreffen in ieder geval de inhoud, de rapportagefrequentie en het verschijningstijdstip.
3. Voortgangsrapportages dienen ten minste eenmaal per half jaar te

worden uitgebracht; accountantsrapportages dienen ten minste eenmaal per jaar te worden uitgebracht.

4. De in het eerste en tweede lid genoemde afspraken worden besproken in een Algemeen Overleg tussen de verantwoordelijke commissie en de voor het groot project eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Dit Algemeen Overleg wordt aangeduid als «start-AO».
5. De in het start-AO gemaakte afspraken worden neergelegd in een door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon op te stellen basisrapportage. De aanwijzingen in artikel 2.2 worden daarbij gevolgd.

#### **Artikel 2.2 Aanwijzingen voor de basisrapportage**

1. De informatievoorziening in de basisrapportage omvat in ieder geval:
  - a. de reikwijdte van het project (scope);
  - b. de planning van het project;
  - c. de financiën van het project (de raming van de kosten en de voorziene budgettaire dekking daarvan);
  - d. de aan het project verbonden risico's, de wijze waarop deze zullen worden beheerst en de mogelijke financiële gevolgen van de risico's;
  - e. «wdtkmw» (wat de Tweede Kamer moet weten).
2. Daarnaast worden in de basisrapportage de doelstellingen van het project en de hiervoor noodzakelijk randvoorwaarden, zoals flankerend beleid, vastgelegd. Doelstellingen worden zoveel mogelijk meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd.

#### **Artikel 2.3 Actualiseren van bindende afspraken en basisrapportage**

1. Indien een (potentieel) groot project al wordt aangewezen in de initiatiefase of de uitwerkingsfase, als beschreven in artikel 3.2 respectievelijk artikel 3.3, dan kunnen de te maken bindende afspraken en de op te stellen basisrapportage worden aangepast aan de mate van concreetheid die het project dan kent.
2. Zodra een project van de initiatiefase overgaat naar uitwerkingsfase (via een toelatingsbesluit) en/of wanneer een project overgaat van de uitwerkingsfase naar de uitvoeringsfase (via een uitvoeringsbesluit) kunnen de gemaakte bindende afspraken en de basisrapportage worden geactualiseerd en zonodig worden aangepast of uitgebreid.

#### **Artikel 2.4 Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage**

1. De voortgangsrapportages omvatten in ieder geval:
  - a. de ontwikkeling van de scope van het project ten opzichte van de basisrapportage;
  - b. de ontwikkeling van de planning ten opzichte van de basisrapportages;
  - c. de ontwikkeling van de financiën ten opzichte van de basisrapportages;
  - d. de ontwikkelingen in de aan het project verbonden risico's, de beheersing ervan en de mogelijke financiële gevolgen;
  - e. «wdtkmw» (wat de Tweede Kamer moet weten).
2. Daarnaast worden in de voortgangsrapportage ontwikkelingen in of veranderingen van de doelstellingen van het project en de hiervoor noodzakelijk randvoorwaarden, zoals flankerend beleid, vermeld en toegelicht.

## **Artikel 2.5 Aanwijzingen voor het accountantsrapport**

1. Bij voortgangsrapportages dient periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, een rapport te worden gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportage en over de toereikendheid van de projectorganisatie. Bij de beoordeling van de toereikendheid van de projectorganisatie wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de administratieve organisatie en de interne controle van het project.
2. Het rapport, bedoeld in het eerste lid, wordt onafhankelijk opgesteld door de departementale auditdienst of door een openbaar accountantskantoor. Het rapport wordt gelijktijdig met de voortgangsrapportage, als afzonderlijk document, aan de Tweede Kamer gezonden.

## **Artikel 2.6 Advisering aan de verantwoordelijke commissie**

1. Indien voor een groot project een rapporteur, zoals bedoeld in artikel 1.6, is aangesteld, adviseert deze de verantwoordelijke commissie bij verschijning van voortgangsrapportages, accountantsrapporten en andere documenten die relevant zijn voor de voortgang van het groot project.
2. Indien geen rapporteur is aangewezen, wordt de in het eerste lid genoemde taak uitgevoerd door de commissie voor de Rijksuitgaven.
3. De door de rapporteur of de commissie voor de Rijksuitgaven uit te brengen adviezen, worden opgesteld met gebruikmaking van de expertise van het parlementair kennis- en controlecentrum.
4. Een negatief oordeel van het parlementair kennis- en controlecentrum over de kwaliteit van de geleverde informatie, leidt ertoe dat de behandeling ervan wordt opgeschort en voor verbetering wordt teruggezonden aan de eerstverantwoordelijke bewindspersoon die binnen zeven werkdagen alsnog voor verbeterde of ontbrekende informatie dient zorg te dragen.
5. De in het eerste lid bedoelde adviezen hebben in ieder geval betrekking op:
  - a. de toepassing van deze regeling;
  - b. de volledigheid van de overgelegde informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen;
  - c. de toereikendheid van de overgelegde informatie;
  - d. de comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten van de overgelegde informatie.

### *§ 3. DE PROJECTFASEN*

#### **Artikel 3.1 Projectfasen**

1. Bij een groot project kunnen de volgende fasen van toepassing zijn:
  - a. initiatieffase;
  - b. uitwerkingsfase;
  - c. uitvoeringsfase;
  - d. realisatie-/exploitatiefase.
2. De in het eerste lid onder a en b genoemde fasen beslaan het besluitvormingstraject van een groot project; de onder c en d genoemde fasen beslaan het realisatietraject van een groot project. In het besluitvormingstraject staat vooral de medewetgevende taak van de Tweede Kamer centraal; in het realisatietraject staat vooral de controlerende taak van de Tweede Kamer centraal.

3. Voor elk van deze fasen kunnen, in aanvulling op de in artikel 2.3 genoemde eisen, nadere of specifieke eisen gesteld worden aan de informatievoorziening van het groot project. Ook kunnen in elk van deze fasen specifieke eisen gesteld worden aan de te volgen procedure.

### **Artikel 3.2 Projecten in de initiatieffase**

1. Een project bevindt zich in de initiatieffase indien nog sprake is van visie- en gedachtevorming en er verkenningen plaatsvinden. In deze fase staat het exploreren van mogelijkheden en het bepalen van nut en noodzaak van het project centraal.
2. De initiatieffase kan uitmonden in het besluit om het project voort te zetten en verder uit te werken. Dit vergt een expliciet besluit van de Tweede Kamer. Indien hiertoe wordt besloten gaat het project de uitwerkingsfase in.
3. De informatie waarover de Tweede Kamer in deze fase in ieder geval over dient te beschikken, bestaat uit:
  - a. een uitgewerkte probleemanalyse;
  - b. een heldere omschrijving van de te bereiken doelstellingen;
  - c. een overzicht van mogelijke alternatieven.
4. Bij projecten op het terrein van de ruimtelijk-economische structuurversterking wordt de initiatieffase aangeduid als prioriteringsfase, omdat bij projecten op ruimtelijk-economisch terrein sprake is van een veelheid aan potentiële projecten die in een daarvoor specifieke, in de FES-wet vastgelegde, afwegingsprocedure periodiek geprioriteerd worden. Het in het derde lid bedoelde besluit wordt in deze procedure aangeduid als «toelatingsbesluit». De te volgen procedure en de aan te leveren informatie om te komen tot het toelatingsbesluit dient te voldoen aan de eisen die de FES-wet hieromtrent stelt. Een project waarvoor geldt dat het de in de FES-wet geregelde prioriteringsprocedure heeft doorlopen en waarover de Tweede Kamer een positief toelatingsbesluit heeft genomen, wordt verondersteld aangewezen te worden als groot project.

### **Artikel 3.3 Projecten in de uitwerkingsfase**

1. Een project bevindt zich in de uitwerkingsfase indien de afweging wordt gemaakt hoe een project concreet vorm gegeven zal worden. In deze fase staat het onderzoeken, wegen en selecteren van alternatieven en varianten centraal.
2. De uitwerkingsfase kan uitmonden in het besluit om het project daadwerkelijk uit te gaan voeren. Dit vergt een expliciet besluit van de Tweede Kamer. Indien tot hiertoe wordt besloten gaat het project de uitvoeringsfase in.
3. De informatie waarover de Tweede Kamer in deze fase in ieder geval over dient te beschikken, bestaat uit:
  - a. de in beschouwingen genomen alternatieven en varianten en de wijze waarop deze zijn afgewogen;
  - b. alle relevante onderzoeken en adviezen die bij de afweging en uitwerking een rol hebben gespeeld;
  - c. de doelstellingen, de scope, de kostenraming, de wijze waarop het project organisatorisch wordt vormgegeven en aangestuurd, de uitvoeringsplanning en de voorziene risico's met betrekking tot de gekozen uitwerking van het project;
  - d. indien van toepassing: de wijze van publiek-private samenwerking,

de private cofinanciering, de exploitatieopzet en de contracteringsstrategie.

4. Bij projecten op het terrein van de ruimtelijk-economische structuurversterking wordt het in het derde lid bedoelde besluit aangeduid als «uitvoeringsbesluit». De te volgen procedure en de aan te leveren informatie om te komen tot het uitvoeringsbesluit dient te voldoen aan de eisen die de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) hieromtrent stelt.

#### **Artikel 3.4 Projecten in uitvoeringsfase**

1. Een project bevindt zich in de uitvoeringsfase indien de activiteiten gericht zijn op de feitelijke realisering van het project binnen de door de Tweede Kamer gestelde kaders voor de uitvoering. De uitvoeringsfase mondt in beginsel uit in oplevering of voltooiing van het project, dat vervolgens de realisatie-/exploitatiefase ingaat.
2. De informatie waarover de Tweede Kamer in deze fase in ieder geval over dient te beschikken is beschreven in de artikelen 2.2 en 2.4.
3. Bij aanvang van de uitvoeringsfase wordt door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon een basisrapportage opgesteld, zoals bedoeld in artikel 2.2, dan wel wordt de bestaande basisrapportage geactualiseerd, zoals bedoeld in artikel 2.3.

#### **Artikel 3.5 Projecten in de realisatie-/exploitatiefase**

1. Een project bevindt zich in de realisatie-/exploitatiefase indien het project tot stand is gebracht en de resultaten zich in de praktijk manifesteren.
2. De informatie waarover de Tweede Kamer in deze fase in ieder geval over dient te beschikken, bestaat uit:
  - a. de financiële ontwikkelingen sinds de oplevering of voltooiing van het project;
  - b. ontwikkelingen of gebeurtenissen met betrekking tot het project die ten tijde van de uitvoering niet voorzien werden.
3. De verantwoordelijke commissie dient uiterlijk twee jaar na oplevering of voltooiing van het groot project de eerstverantwoordelijke bewindspersoon een evaluatie te vragen, als bedoeld in artikel 4.2.

#### *§ 4 BEEINDIGING GROOT PROJECT*

#### **Artikel 4.1 Verzoek om eindevaluatie**

1. Indien de verantwoordelijke commissie van mening is dat het groot project als beëindigd kan worden beschouwd, verzoekt zij de eerstverantwoordelijke bewindspersoon een eindevaluatie op te stellen.
2. Bij het opstellen van een eindevaluatie worden de in artikel 4.2 genoemde aanwijzingen gevolgd.

#### **Artikel 4.2 Aanwijzingen voor de eindevaluatie**

Een eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- c. informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project;
- d. informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectplanning is gerealiseerd;

- e. informatie over de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- f. informatie over hoe de met de uitvoering belaste organisatie heeft gefunctioneerd;
- g. indien van toepassing: informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private cofinanciering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie;
- h. een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten.

#### **Artikel 4.3 Voorstel tot beëindiging groot project**

1. De eindevaluatie wordt besproken in een Algemeen Overleg tussen de verantwoordelijke commissie en de voor het groot project eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Dit algemeen overleg wordt aangeduid als «slot-AO».
2. Na behandeling van de eindevaluatie in het slot-AO kan de verantwoordelijke commissie een voorstel aan de Tweede Kamer doen tot beëindiging van een groot project.

#### **Artikel 4.4 Advisering over beëindiging groot project**

Voordat de verantwoordelijke commissie aan de Tweede Kamer een voorstel doet tot beëindiging van een groot project, vraagt zij over dit voorstel advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.

#### **Artikel 4.5 Toezending voorstel en advies aan de Voorzitter**

De commissie voor de Rijksuitgaven zendt een voorstel tot beëindiging van een groot project, vergezeld van het door haar uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.

#### **Artikel 4.6 Mededeling besluit tot beëindiging groot project**

De Voorzitter deelt een besluit van de Tweede Kamer tot beëindiging van een groot project onverwijld aan de verantwoordelijke bewindspersoon mede.

#### **Artikel 4.7 Jaarrapportage van de commissie voor de Rijksuitgaven**

1. De commissie voor de Rijksuitgaven brengt jaarlijks op de derde woensdag in mei een verslag uit aan de Tweede Kamer over de werking van deze regeling over het voorgaande kalenderjaar.
2. Bij deze jaarrapportage is tevens per groot project een voorstel gevoegd voor de invulling van de functie van rapporteur, zoals bedoeld in artikel 1.6.



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## I Algemeen

### 1.1 Inleidende opmerkingen

Het initiatief om te komen tot aanpassing van de huidige Procedure-regeling Grote Projecten tot het voorliggende Protocol ligt bij de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. De aanpassingen zijn verricht in een door de commissie voor de Rijksuitgaven opgestelde concepttekst. In bedoeld concept zijn de drie bijlagen (A, B en C) van de vigerende Procedureregeling Grote Projecten tot één samenhangende de regeling geïntegreerd. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft dankbaar gebruik gemaakt van dit concept.

Deze proeve van Protocol vloeit rechtstreeks voort uit de inhoud van het hoofdrapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten en maakt daar ook deel van uit. Tegen die achtergrond is deze memorie van toelichting, zolang het nog om een proeve gaat, beperkter van opzet en inhoud dan te doen gebruikelijk. Het gegeven dat het Protocol als proeve onderdeel uitmaakt van het rapport brengt ook met zich mee dat de tekst van de memorie van toelichting voor een deel overeenkomt met die van het rapport.

### 1.2 Verschillen tussen het Protocol en de Procedureregeling Grote Projecten

De belangrijkste verschillen tussen de bestaande Procedureregeling Grote Projecten en de voorliggende proeve voor het Protocol zijn gelegen in:

#### a) *de reikwijdte van het Protocol*

Het Protocol beoogt de Tweede Kamer in staat te stellen om desgewenst in iedere fase van een project nadere informatie-eisen te formuleren. Dit kan derhalve ook de initiatiefase (gedachtevorming rond een project), als bijvoorbeeld de exploitatiefase (nadat een project opgeleverd is) betreffen;

#### b) *de status van het Protocol*

Het Protocol beoogt een regeling te zijn die zowel Tweede Kamer als regering bindt en die in gezamenlijkheid is vastgesteld;

#### c) *verankering van de positie van de Tweede Kamer in het besluitvormingstraject*

Het Protocol beoogt niet alleen de informatiestromen rond een groot project te reguleren, maar ook de procedures. Hiertoe is in het Protocol verankerd dat een aangewezen groot project uitsluitend op basis van een door de Tweede Kamer te nemen besluit kan doorstromen van de initiatiefase naar de uitwerkingsfase en van de uitwerkingsfase naar de uitvoeringsfase;

#### d) *extra waarborgen voor juistheid en volledigheid informatie*

Het Protocol beoogt te voorzien in noodzakelijk gebleken waarborgen voor een adequate informatievoorziening door – naast de commissie voor de Rijksuitgaven – een toetsende en adviserende rol te creëren voor een eventuele rapporteur en het op te richten parlementair kennis en controlecentrum. Daarnaast is bepaald dat het accountantsrapport onafhankelijk wordt opgesteld;

e) *het bieden van maatwerk*

Het Protocol beoogt uitsluitend een kader te bieden voor een ordentelijke procedure en informatievoorziening bij grote projecten. Gezien de diversiteit van grote projecten is er bewust voor gekozen de verantwoordelijke Kamercommissie de vrijheid te geven om tot maatwerk te komen, bijvoorbeeld op het punt van frequentie en verschijningsdatum van rapportages;

f) *de bindendheid van informatieafspraken*

Het Protocol beoogt enerzijds maximale vrijheid te bieden om te komen tot maatwerk, maar anderzijds minimale vrijheid toe te staan waar het vastlegging en naleving van gemaakte afspraken tussen Kamercommissie en de eerstverantwoordelijke bewindspersoon betreft;

g) *enkele overige aanpassingen*

Tot slot zijn ten opzichte van de Procedureregeling Grote Projecten de criteria voor aanwijzingen van een groot project enigszins aangescherpt. Voorts zal in basisrapportage en voortgangsrapportage aandacht besteed moeten worden aan explicitering en monitoring van de te bereiken doelen van het project en de daarvoor benodigde randvoorwaarden, zoals flankerend beleid.

### *1.3 Relatie met artikel 68 Grondwet*

Indien een project is bestempeld tot groot project gelden specifieke eisen voor de wijze waarop de regering de Tweede Kamer dient te informeren over de voortgang van het project. Hierdoor wordt een meer intensieve en toegesneden controle op dergelijke projecten door de Tweede Kamer mogelijk gemaakt.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hecht eraan te benadrukken dat deze specifieke informatievoorziening over grote projecten, voortvloeit uit de in artikel 68 van de Grondwet neergelegde algemene inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen. Deze inlichtingenplicht vloeit op zijn beurt voort uit de in artikel 42 Grondwet neergelegde ministeriële verantwoordelijkheid. Het parlementaire recht op inlichtingen heeft een ruime strekking en de mogelijkheid om gevraagde inlichtingen te weigeren is beperkt gehouden tot de weigeringsgrond «in het belang van de staat». De ruime strekking impliceert onder meer dat artikel 68 Grondwet niet alleen van toepassing is op de in de Reglement van Orde geregelde recht van interpellatie en het individuele vragenrecht, maar ook op «andere vormen van contact tussen de Tweede Kamer en de regering, mondeling of schriftelijk» (memorie van toelichting TK, 14 225, nr. 3 p. 4).

### *1.4 Verankering in het Reglement van Orde*

De huidige Procedureregeling Grote Projecten is gegoten in de vorm van een bijlage bij het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. De inhoud heeft dezelfde status en is in gelijke mate bindend als het Reglement van Orde zelf.<sup>37</sup> Het betreft een intern werkende regeling ten behoeve van en geldend voor de Tweede Kamer. Hoewel de regeling daarom geen externe werking als zodanig heeft, kunnen commissies te allen tijde naleving van de regeling bij bewindspersonen afdwingen. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten kiest ervoor in de regeling vast te leggen dat, als gevolg de grondwettelijke inlichtingenplicht, de regeling een bepaalde externe werking kent. Om die reden is gekozen voor een Protocol, nog

---

<sup>37</sup> Zie ook de toelichting bij aanwijzing 102 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

steeds als bijlage bij het Reglement van Orde, maar wel vast te stellen *in overeenstemming met de regering*. Dit is in de proeve van het Protocol in artikel I vastgelegd.

Het Reglement van Orde maakt thans in artikel 31, derde lid, melding van de procedureregeling: «3. De Kamer stelt een *procedureregeling grote projecten vast*.»

Dit artikellid kan verwarring wekken. Nog daargelaten dat de procedure-regeling al in 1985 door de Tweede Kamer is vastgesteld (en daarna een aantal malen gewijzigd), ontbreekt in artikel 31 van het Reglement van Orde elke verwijzing naar de bijlage.

Om de kenbaarheid van die bijlage – het Protocol – te vergroten is het van belang om in artikel 31 van het Reglement van Orde een verwijzing naar het Protocol op te nemen. Daartoe dient artikel I van het voorstel.

#### *1.5 Waarom niet een wettelijke verankering van de procedureregeling?*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft zich, in navolging van de commissie voor de Rijksuitgaven, afgevraagd of de inhoud van de procedureregeling niet beter ware neer te leggen in een wetsvorm. In vergelijking met een intern reglement heeft een wettelijke regeling als voordeel dat een wet externe werking heeft en voor derden kenbaar is. Indien de procedureregeling wettelijk verankerd zou zijn, kan eventueel een verplichting of opdracht van de Tweede Kamer aan derden in de wettelijke regeling neergelegd worden.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft daartoe niet besloten. Zij meent dat de naleving van het voorgestelde Protocol door ministers en staatssecretarissen te allen tijde kan worden afgedwongen door de Tweede Kamer, temeer daar de inhoud ervan in overeenstemming met de regering dient te worden vastgesteld.

De wensen van commissies in onderscheiden grote projecten kunnen worden aangescherpt, nu voorgeschreven wordt dat aan het begin van een groot project de verantwoordelijke commissie zich meteen verstaat met de verantwoordelijke bewindspersoon over de informatiebehoefte van de commissie en de te volgen procedure. Commissies leggen in een dergelijk overleg gemaakte bindende afspraken vast in een basisrapportage, waarin voor alle betrokkenen duidelijkheid wordt verschaft. Afdwingbaarheid is – voor zover nog relevant – mogelijk met een beroep op de Grondwet (artikel 68). De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten ziet, evenals de commissie voor de Rijksuitgaven, niet in welke toegevoegde waarde een «normale» wettelijke regeling zou hebben.

Relevant is verder dat een formele wet een zwaarder instrument is dan het Reglement van Orde. Indien gekozen zou worden voor wettelijke verankering zou de procedureregeling op een hoger niveau getild worden dan het reglement waarop zij feitelijk is gebaseerd. Een wettelijke verankering, maar ook eventuele toekomstige aanpassingen van een procedureregeling in de vorm van een wet, kunnen aanleiding geven tot moeizame en tijdrovende wetgevingsprocedures. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten acht dit niet noodzakelijk, maar ook niet doelmatig.

#### *1.6 Indeling en inhoud van het Protocol*

Het Protocol regelt vier zaken:

- de aanwijzing van een groot project (§ 1);
- de informatievoorziening inzake een groot project in het algemeen (§ 2);
- de specifieke informatievoorziening per projectfase en type groot project (§ 3);
- de beëindiging van een groot project (§ 4).

Hoewel de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, zoals de naam van de commissie al aangeeft, zich in haar onderzoek heeft beperkt tot infrastructuurprojecten, wil zij met nadruk stellen dat het voorliggende Protocol beoogt een bredere strekking te hebben. Het Protocol ziet, evenals de huidige Procedureregeling Grote Projecten, op alle type van complexe projecten waarvan de Tweede Kamer van mening is, dat extra waarborgen voor een adequate informatievoorziening noodzakelijk zijn. Deze projecten kunnen in beginsel op het terrein van alle vaste Kamercommissies voorkomen. Om die reden zijn de bepalingen in het Protocol zodanig geformuleerd dat ze zich richten op algemene karakteristieken van grote projecten. Het is vervolgens de taak van de desbetreffende Kamercommissie om, met het Protocol als kader, te komen tot concrete (informatie)afspraken die op maat gesneden zijn voor het desbetreffende aangewezen groot project.

Niettemin nemen infrastructuurprojecten, temidden van de andere grote projecten, een bijzondere plaats in. Ten eerste heeft de geschiedenis van de Procedureregeling Grote Projecten aangetoond, dat infrastructuurprojecten een substantieel deel uitmaken van de in de afgelopen twee decennia aangewezen grote projecten. Ten tweede bestaat op het terrein van infrastructuurprojecten specifieke wet- en regelgeving (PKB-procedure, Tracéwet, FES-wet, Wro, e.d.). Daarin zijn vaak al procedures vastgelegd en waarborgen voor informatievoorziening aan de Tweede Kamer ingebouwd. In dit licht meent de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dat het opnemen van aanvullende bepalingen in het Protocol, specifiek gericht op infrastructuurprojecten, gerechtvaardigd is. Hierbij wordt tevens aangesloten op de voorstellen die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten doet ter wijziging van de FES-wet en de Wro.

## **II Artikelsgewijs**

### *Artikel 1.1*

De Tweede Kamer kan op grond van de Procedureregeling Grote Projecten bepaalde projecten aanwijzen als groot project. Het initiatief om daartoe over te gaan kan komen van de zijde van de commissies uit de Tweede Kamer of de regering.

De commissie voor ruimtelijk-economische structuurversterking (CoRES) heeft een specifieke adviestaak toebedeeld gekregen in een initiatiefwetsvoorstel van de leden van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur. Bij inwerkingtreding daarvan kan ook die commissie, voorzover het projecten betreft die onder de FES-wet vallen, de Tweede Kamer adviseren tot aanwijzing van de status van groot project over te gaan.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten acht het, met het oog op de consistentie in het grote-projectenbeleid, van belang duidelijke criteria te formuleren voor aanwijzing van een activiteit als «groot project». Daarbij dient de kwalificatie «groot project» gereserveerd te blijven voor projecten met een mate van complexiteit en rijksbetrokkenheid die een

bijzondere parlementaire behandeling rechtvaardigt. De Tijdelijke Commissie Infrastructuur heeft daarom de volgende vier criteria geformuleerd waaraan een project in elk geval moet voldoen. Elementen die nieuw zijn ten opzichte van de criteria uit de huidige Procedureregeling Grote Projecten zijn cursief weergegeven en bij sommige criteria is nadere duiding gegeven door middel van tekst tussen haakjes.

Een groot project is een activiteit die voldoet aan de volgende criteria:

1. Het gaat om een niet-routinematige, *unieke, grootschalige* en in de tijd begrensde activiteit.
2. Het gaat om een activiteit waarvoor het Rijk alleen of grotendeels (*meestal meer dan 50%*) verantwoordelijkheid draagt, *en die zonder steun en commitment van de rijksoverheid niet in die vorm tot stand komt. Er kan sprake zijn van publiek-private samenwerking en/of coproductie van beleid met decentrale overheden.*
3. Het gaat om een activiteit met substantiële financiële consequenties *in het algemeen en voor het Rijk in het bijzonder (men denke aan een niveau van ten minste € 1 miljard prijspeil 2004 – voor het project en ten minste € 0,5 miljard voor het Rijk).*
4. De activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de maatschappij, *de publieke sector en/of het bedrijfsleven.*

#### *Artikel 1.2*

De commissie voor de Rijksuitgaven toets, mede op basis van de in artikel 1.1 geformuleerde criteria, in hoeverre het opportuun is een activiteit aan te wijzen als groot project.

#### *Artikelen 1.3 t/m 1.5 en 4.4 t/m 4.6*

In het Protocol is een centrale rol weggelegd voor de desbetreffende Kamercommissies. Zij zijn verantwoordelijk voor het maken van goede afspraken over de informatievoorziening en het vervolgens monitoren van het project. Het besluit tot instelling van een groot project is evenwel voorbehouden aan de Tweede Kamer. De procedure voor beëindiging van een groot project is qua opzet identiek aan de procedure voor aanwijzing ervan.

#### *Artikelen 2.1 en 4.3*

Gebleken is dat bij sommige grote projecten onduidelijkheid bestond bij minister en accountant over de inhoud en de frequentie van de te leveren informatie. Om die reden is in het Protocol opgenomen dat een groot project pas kan starten als de verantwoordelijke commissie en de eerstverantwoordelijke bewindspersoon hierover heldere afspraken hebben gemaakt. Deze afspraken worden vastgesteld in een daarvoor te houden Algemeen Overleg, het zogenaamde start-AO. Om tot een ordelijke en consistente procedure te komen, wordt bij beëindiging van een groot project een slot-AO gehouden waarin de eindevaluatie van het groot project besproken wordt.

#### *Artikel 2.2 en 2.4*

Het centrale instrument voor informatieoverdracht blijft de periodieke voortgangsrapportage. Het is evenwel denkbaar dat de Tweede Kamer daarenboven ook langs andere weg geïnformeerd wordt, bijvoorbeeld in een aparte brief. Ook kan per projectfase de gewenste verschijnings-

frequentie variëren. Om die reden zijn geen normen op dit punt geformuleerd. Ervaring leert dat een halfjaarlijkse rapportage, zeker in de uitvoeringsfase, een werkbare frequentie vormt.

Onder de vigerende Procedureregeling Grote Projecten worden veel rapportages niet binnen de huidige maximumnorm van drie maanden na peildatum aan de Tweede Kamer gestuurd. Om deze praktijk te doorbreken acht de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten het van belang dat enerzijds maatwerkafspraken mogelijk worden, maar anderzijds dat afspraken dan ook beter worden vastgelegd en nageleefd. Om die reden zijn op dit punt ook geen standaardnormen gesteld, maar zijn de hiervoor te maken afspraken als «bindend» gekwalificeerd in het Protocol.

De huidige norm van drie maanden na de peildatum acht de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten overigens niet bevorderlijk voor de actualiteitswaarde van de te verschijnen rapporten. Het Protocol beoogt te komen tot heldere, kernachtige voortgangsrapporten die primair zijn gericht op signalering van (dreigende) knelpunten en waarin consequent wordt gereflecteerd op budget, planning, risico's en de kwaliteit van het project. In plaats van na drie maanden in een uitvoerige en gedetailleerde rapportage terug te blikken, zou een werkwijze te prefereren zijn, waarin voortgangsrapporten snel verschijnen en met name gericht zijn op afwijkingen ten opzichte van de in de basisrapportage beschreven ijkpunten.

Om tijdig en adequaat alle typen bedreigingen van het gewenste projectverloop te kunnen signaleren, is aan de ijkpunten in basis- en voortgangsrapportage ook de categorie «wdtkmw», ofwel «*wat de Tweede Kamer moet weten*» toegevoegd. Door de complexiteit, dynamiek en onvoorspelbaarheid, die juist zo kenmerkend zijn voor een groot project, laat de voor de Tweede Kamer relevante informatie over dit type projecten zich moeilijk vatten in een lijstje uitputtende ijkpunten. Dit brengt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten tot toevoeging van «wdtkmw», opdat de eerstverantwoordelijke bewindspersoon een expliciete titel heeft om de Tweede Kamer die zaken te melden die het project raken en waarvan redelijkerwijs aangenomen kan worden dat deze informatie de Tweede Kamer in staat stelt haar controlerende taak waar te maken. Ontleend aan het eigen onderzoek denkt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten daarbij bijvoorbeeld aan ernstige problemen in de projectbeheersing of bij een contracteringsproces.

Tot slot is ten aanzien van de basis- en voortgangsrapporten in het Protocol opgenomen dat doelstellingen geoperationaliseerd moeten worden en dat aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen in de voor het project noodzakelijke randvoorwaarden. Het slagen van een groot project is veelal afhankelijk van diverse beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare factoren. Bij aanvang van een groot project worden tal van aannames gedaan (zoals vervoersprognoses, marktontwikkelingen, totstandkoming van flankerend beleid). De ontwikkeling in deze aannames, die cruciaal kunnen zijn voor het project, worden echter zelden systematisch gevolgd en beschreven. Het Protocol regelt dat dit aspect ook aandacht krijgt.

### *Artikel 2.3*

In het Protocol is het eerste uitgangspunt dat in iedere fase van een project, aanwijzing tot «groot project» mogelijk moet zijn. Een tweede uitgangspunt is dat, ongeacht de fase waarin een project zich bevindt,

aanwijzing tot een groot project altijd leidt tot een start-AO, ofwel een expliciete bezinning op de vraag wat de Tweede Kamer wil weten en wat de eerstverantwoordelijke bewindspersoon kan leveren. Als deze bezinning echter al in de initiatieffase start, waarbij nog niet eens zeker is of het project er wel komt, is het evident dat gemaakte afspraken geactualiseerd worden, indien het project overgaat in een nieuwe fase. Naarmate een project concreter wordt, zullen de informatieafspraken ook steeds concreter kunnen worden. Een basisrapportage in de initiatieffase kan bijvoorbeeld het karakter hebben van een beperkt aantal procesafspraken en de eerste grove indicaties en inschattingen van het uiteindelijke project. Een basisrapportage ten behoeve van de uitvoeringsfase zal daarentegen een zo nauwkeurig mogelijke beschrijving moeten bevatten van de uitgangssituatie bij aanvang van het project op tal van parameters.

#### *Artikel 2.5*

Departementale auditdiensten zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de leiding van het ministerie over wiens handelen zij moeten oordelen. Gebleken is dat de minister kan interveniëren in conceptaccountantsrapporten, dan wel dat accountants anticiperen op het feit dat de minister het laatste woord heeft. In het Protocol is daarom expliciet vastgelegd dat een accountantsrapport onafhankelijk moet worden opgesteld. Hiermee is bedoeld dat de eerstverantwoordelijke bewindspersoon zich onthoudt van inhoudelijke bemoeienis bij de totstandkoming van het accountantsrapport en het rapport – desgewenst voorzien van commentaar – onvoorwaardelijk naar de Tweede Kamer doorzendt.

#### *Artikel 2.6*

De verantwoordelijkheid voor het monitoren van een groot project ligt bij de desbetreffende Kamercommissie. Omdat bij grote projecten sprake is van veel informatie met vaak een technisch karakter, is advisering van de verantwoordelijke commissie gewenst. Hiertoe zou allereerst gebruik gemaakt kunnen worden van het fenomeen rapporteur, zoals dat reeds voor wetgevingstrajecten bestaat. Beoogd is dat bij iedere rapportage of anderszins relevant document dat verschijnt een (korte) notitie door de rapporteur wordt opgesteld. Een dergelijke notitie bevat in ieder geval een procedureel advies aan de commissie voor behandeling van het stuk. Indien daartoe aanleiding is, kan ook een inhoudelijke, zij het niet partij-politieke notitie opgesteld worden. De rapporteur kan daarbij gebruik maken van de diensten van het parlementair kennis- en controlecentrum.

#### *Artikel 3.1 t/m 3.5*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft in haar onderzoek naar infrastructuurprojecten een aantal duidelijk onderscheiden projectstadia onderkend. Zij meent dat deze stadia niet uniek zijn voor infrastructuurprojecten, maar dat ieder project een aantal fasen doorloopt die voor alle type grote projecten in essentie identiek zijn. In het Protocol zijn deze fasen expliciet benoemd. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de betrokkenheid van de Tweede Kamer en het type informatie dat zij wenst te ontvangen per fase verschillend kan zijn.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten maakt onderscheid in twee trajecten dat een groot project doorloopt: het besluitvormingstraject en het realisatietraject. Binnen het besluitvormingstraject onderscheidt de

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten vervolgens een initiatieffase en een uitwerkingsfase. In het Protocol is voor deze beide fasen vastgelegd dat na het doorlopen van elk van deze fasen de Tweede Kamer moet instemmen met verdere voortzetting van het project. Beoogd is hiermee een waarborg in te bouwen voor een zorgvuldige besluitvormingsprocedure. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft in haar onderzoek geconstateerd dat grote projecten soms «sluipenderwijs» op de agenda komen, een discussie over nut en noodzaak achterwege blijft en dat de Tweede Kamer pas laat betrokken is in het besluitvormingsproces. De verdere uitwerking van het project, die vaak richtinggevend is, ontbeert daarmee democratische legitimatie. Met de introductie van twee expliciete besluitvormingsmomenten in het besluitvormingstraject, wordt beoogd deze omissies in de procedure voor alle typen grote projecten te ondervangen.

Overigens is in veel sectorale wetgeving of in toegesneden besluitvormingsprocedures, veelal voorzien in betrokkenheid van de Tweede Kamer. Zo ook op het terrein van infrastructuurprojecten. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft gemeend deze momenten in de relevante wetgeving te expliciteren en daartoe wijzigingsvoorstellen voor de Wet FES en de Wro gepresenteerd. Het Protocol is reeds gebaseerd op de terminologie die in deze wijzigingsvoorstellen wordt gehanteerd (i.c. toelatingsbesluit en uitvoeringsbesluit).



00 000

**Voorstel van wet van de leden ... tot  
wijziging van de Wet Fonds economische  
structuurversterking**

Nr. 0

**VOORSTEL VAN WET**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:  
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in de Wet Fonds economische structuurversterking de programmabasis voor ruimtelijk economisch investeringsbeleid te benadrukken door onder meer bepalingen op te nemen die betrekking hebben op procedure-eisen, waaronder een versterkte controle en besluitvormingsfunctie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

**ARTIKEL I**

De Wet Fonds economische structuurversterking wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "Fonds economische structuurversterking" vervangen door: Fonds ruimtelijk-economische structuurversterking.

2. In het derde lid wordt "Onze Ministers van Economische Zaken en van Financiën beheren" vervangen door: Onze Ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer beheren in overeenstemming met Onze Minister van Financiën.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder d, wordt "Onze Minister van Economische Zaken in overeenstemming met Onze Minister van Financiën" vervangen door: Onze Ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met Onze Minister van Financiën.

2. In het zevende lid wordt het tekstdeel "Onze Minister van Economische Zaken in overeenstemming met Onze Minister van Financiën" vervangen door: Onze Ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met Onze Minister van Financiën.

C

Aan artikel 3 worden negen leden toegevoegd:

3. Bij ministeriële regeling van Onze Ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met Onze Minister van Financiën worden twee lijsten van projecten als bedoeld in het eerste lid, onder a en b, vastgesteld, waarbij:

- a. lijst I betreft het toekennen van prioriteit aan projecten, waaraan een budget voor de voorbereidingskosten wordt toegedeeld, en
- b. lijst II betreft de nader uitgewerkte projecten die in aanmerking komen voor een definitieve projectfinanciering.

4. De in het derde lid, onder a en b, bedoelde lijsten I en II wordt aan de goedkeuring van de Tweede Kamer onderworpen. Alvorens te besluiten tot goedkeuring kan de Tweede Kamer Onze in het derde lid bedoelde ministers in de gelegenheid stellen de inhoud van de lijsten te wijzigen.

5. Er is een Commissie voor ruimtelijk-economische structuurversterking, hierna te noemen: de commissie. De commissie is belast met:

- a. het schriftelijk adviseren van Onze in het derde lid bedoelde Ministers over de inhoud van de in het derde lid genoemde lijsten;
- b. het schriftelijk adviseren van de Tweede Kamer over de vraag of projecten op de lijsten als bedoeld in het derde lid in aanmerking komen voor de door de Tweede Kamer gehanteerde Groot Project status.

6. De commissie bestaat uit een voorzitter en zes andere leden.

7. De voorzitter vervult geen betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn of haar functie of op de handhaving van zijn of haar onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

8. De commissie beschikt te harer ondersteuning over een secretariaat.

9. Bij algemene maatregel van bestuur worden de bezoldiging, alsmede de overige rechten en plichten die betrekking hebben op de rechtspositie van de leden van de commissie en van haar personeel geregeld, voor zover daarin niet bij wet is voorzien.

10. De commissie stelt de stukken waarin de advisering, bedoeld in het vijfde lid, onder a en b, is neergelegd algemeen verkrijgbaar.

11. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven betreffende de selectieprocedure van de projecten, waaronder de inschakeling van de gezamenlijke planbureaus, op de in het derde lid bedoelde lijsten en de werkwijze van de commissie. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

D

In artikel 5 wordt "Onze Minister van Economische Zaken kan in overeenstemming met Onze Minister van Financiën" vervangen door: Onze Ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kunnen in overeenstemming met Onze Minister van Financiën.

E

Artikel 7 wordt vervangen door:

#### **Artikel 7**

Deze wet kan worden aangehaald als: Wet Fonds ruimtelijk-economische structuurversterking.

#### **ARTIKEL II**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Economische Zaken

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

De Minister van Financiën,

00 000

**Voorstel van wet van de leden ... tot  
wijziging van de Wet Fonds economische  
structuurversterking**

Nr. 0

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**ALGEMEEN DEEL**

**1 Inleiding**

Een van de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is om de Wet Fonds economische structuurversterking te wijzigen. De voorliggende proeve van een wetsvoorstel vloeit rechtsreeks voort uit de inhoud van het rapport van deze commissie en maakt in de vorm van een bijlage ook deel van dit rapport uit. Tegen die achtergrond is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, mede omdat het een proeve betreft, beperkter van opzet en inhoud dan te doen gebruikelijk.

Het gegeven dat het wetsvoorstel als proeve onderdeel uitmaakt van het rapport brengt ook mee dat de tekst van de memorie van toelichting voor een deel overeenkomt met die van het rapport.

Gemakshalve is als bijlage bij de memorie van toelichting de integrale tekst van de Wet Fonds economische structuurversterking opgenomen, zoals die bij inwerkingtreding van de thans voorgestelde aanpassingen zou komen te luiden onder de citeertitel Wet Fonds Ruimtelijk-Economische Structuurversterking (Wet FoRES)

De proeve van het wetsvoorstel is ontwikkeld vanuit het idee dat het wenselijk is dat in de Wet Fonds economische structuurversterking de programmabasis voor het ruimtelijk-economisch investeringsbeleid wordt benadrukt, onder meer door bepalingen op te nemen die betrekking hebben op procedure-eisen en die een versterking van de controle- en besluitvormingsfunctie van de Tweede Kamer op het oog hebben.

De focus op het ruimtelijk-economisch investeringsbeleid wordt niet alleen tot uitdrukking gebracht door de aanduiding Fonds Economische

Structuurversterking te vervangen door de aanduiding "Fonds Ruimtelijk-Economische Structuurversterking", maar komt vooral naar voren in de voorgestelde (procedurele) wijzigingen die – kort gezegd - toezien op:

- een andere rolverdeling van de verantwoordelijke ministers;
- een herijkte functie voor de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie die als Commissie voor Ruimtelijk-Economische Structuurversterking (CoRES) onder onafhankelijk voorzitterschap twee wettelijk vastgelegde adviesfuncties krijgt;
- een wettelijk vastgelegde transparante procedure waarin langs de weg van twee aan de Tweede Kamer - ter flattering - voor te leggen lijsten zowel het toekennen van prioriteit aan projecten (het toelatingsbesluit, waarbij ook een budget voor de voorbereidingskosten wordt toegedeeld), als het aanmerken van uitgewerkte projecten voor een definitieve projectfinanciering (het uitvoeringsbesluit) wordt geregeld;
- een delegatiebepaling die voorziet in een algemene maatregel van bestuur waarin onder meer is neergelegd de gegroeide procedure dat planbureaus een rol hebben bij het toetsen van de onderbouwing van de investeringsvoorstellen.

Voor zover de toelichting op de artikelen niet is vervat in het algemene deel van de memorie van toelichting, is een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

## **2 Achtergronden**

### *Probleemomschrijving*

In de afgelopen decennia is voor de toedeling van financiële middelen voor ruimtelijk-economische structuurversterking een praktijk gegroeid, die zich kenmerkt door dominantie van de financiële invalshoek en door ondoorzichtigheid voor het parlement. Dit hangt samen met de procedure waarmee middelen uit het FES (het Fonds Economische Structuurversterking) worden verdeeld en de rol die de ICRE (de Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie) daarin vervult.

Het FES wordt gevoed door incidentele inkomsten zoals de aardgasbaten. Daarover is bepaald dat ze moeten worden benut voor investeringen in de versterking van de ruimtelijk-economische structuur. De FES-middelen worden verdeeld via investeringsrondes, waarbij de gewoonte is gegroeid dat de planbureaus nut en noodzaak van de projecten beoordelen, de kosten en baten van projecten kwantificeren en de kwaliteit van de voorstellen analyseren.

Een belangrijke rol bij de verdeling van het FES voor wat ruimtelijk-economische investeringen betreft speelt de ICRE, voorheen de ICES. Deze commissie adviseert het kabinet over de besteding van de middelen. De ICES-adviezen waren gezaghebbend. Met een steeds beter gevuld FES nam het gewicht van de adviezen toe in de jaren negentig. Het kabinet baseerde er zijn besluitvorming op en week niet vaak af.

In de gegroeide praktijk zijn twee zaken problematisch. Ten eerste beperkt de afweging die het kabinet maakt op basis van het ICES-advies, zich tot de financiën. Deze is onvoldoende verbonden met de inhoudelijke afweging en de procedures over andere aspecten, zoals ruimtelijke ordening, milieu en economie.

Ten tweede heeft de Tweede Kamer geen zicht op de afwegingen die in ICES-verband worden gemaakt. In de periode 1994 - 2002 heeft de Tweede Kamer slechts tweemaal overleg hierover gevoerd en is zij mondjesmaat hierover geïnformeerd. Deze gang van zaken komt mede voort uit het feit dat het parlement geen formele positie heeft in de afweging tussen projecten uit het FES. Dit wringt, omdat het wel over belangrijke stappen op weg naar de besluitvorming over grote projecten gaat. Hiermee dreigen het budgetrecht en de wetgevende rol te worden ondergraven.

#### *Hoofdpijnen van het wetsvoorstel*

De belangrijkste wijziging die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten wil bewerkstelligen, is dat er een aanwijsbaar moment wordt gecreëerd, waarop potentiële grote projecten onderling worden afgewogen en een duidelijk besluit wordt genomen over de toelating van grote ruimtelijk-economische projecten tot de diverse onderling samenhangende procedures (financieel, ruimtelijke ordening, parlementaire betrokkenheid). Met het toelatingsbesluit, voortvloeiend uit de prioriteiten waarover de CoRES (de ICRE-nieuwe stijl) heeft geadviseerd, heeft het Rijk het project als het ware naar zich toegetrokken. De betekenis van het toelatingsbesluit, dat door de Tweede Kamer moet worden goedgekeurd, is drieledig:

- het project kan in aanmerking komen voor de verbijzonderde procedure voor projecten van nationaal belang van de aangepaste Wro (volgens het geamendeerde wetsvoorstel van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten);
- het project stroomt in dat geval de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten in, waarmee de parlementaire informatievoorziening wordt geregeld;
- er wordt een budget toegekend voor de voorbereidingskosten van het project.

Hiermee komen al vanaf het vroegste moment de financiële lijn, de inhoudelijke lijn en de parlementaire goedkeuringslijn samen. De CoRES blijft in de loop van het project betrokken, omdat zij een adviserende rol speelt op momenten, waarop over de financiering wordt besloten.

#### *Verandering rol en positie ICRE en FES*

Het wetsvoorstel reageert op de vaststelling dat de betreffende informele wijze waarop de ICRE adviseert, geen recht doet aan de centrale positie die de adviezen hebben in de besluitvorming over ruimtelijk-economische projecten. De ICRE moet als CoRES een betere institutionele en procedurele inbedding krijgen, waarin onder meer de informatievoorziening aan de Tweede Kamer beter is georganiseerd. Die betere inbedding is een voorwaarde voor de centrale positie die de CoRES krijgt in het toetsingskader: namelijk die van de advisering over de onderlinge afweging en prioritering van grote ruimtelijk-economische projecten. De CoRES, die onder onafhankelijk voorzitterschap komt te

staan, en in zekere zin de pendant wordt van de Rijksplanologische Commissie (RPC), adviseert weer over de besteding van het totale fonds, net zoals voorheen de ICES.

#### *Rol in de besluitvorming*

De CoRES gaat in het voorgestelde toetsingskader dienen als poortwachter voor ruimtelijk-economische projecten. Eens in de paar jaar, bij voorkeur bij het aantreden van een nieuw kabinet, verzamelt de CoRES plannen en ideeën voor nieuwe ruimtelijk-economische projecten bij uiteenlopende initiatiefnemers. Dat zal vaak een ministerie zijn. Projectvoorstellen uit departementale hoek kunnen bijvoorbeeld voortvloeien uit ruimtelijke structuurvisies of internationale beleidskaders, vastgesteld dan wel in wording. Maar ook decentrale overheden of particuliere initiatiefnemers kunnen voorstellen indienen. Regionale lobby's en private consortia kunnen via de CoRES-ronde proberen om hun project op de rijksagenda te krijgen. Het aantal projecten dat de CoRES voor haar kiezen krijgt, zal echter afnemen. Dit komt door de beperking tot projecten van een substantiële omvang (hoewel niet alleen de 'grote projecten' die binnen de Procedure- en Informatieregeling vallen). Afweging van kleine projecten hoort in het reguliere jaarlijkse begrotingstraject thuis.

Later in het proces kan de CoRES op gezette tijden adviseren over de voortgang van projecten, met name over de financiële voortgang. Op één moment komt de commissie opnieuw nadrukkelijk in beeld: bij de voorbereiding van het uitvoeringsbesluit. Op het moment dat de Tweede Kamer besluit om een project na een intensieve voorbereiding te gaan uitvoeren, moet ook het publieke deel van de financiering definitief (meerjarig) worden vrijgemaakt. De CoRES adviseert daarover, mede op grond van een vergelijking met alternatieve bestemmingen voor dat investeringskapitaal.

#### *Werkwijze en aansturing*

De integraal afwegende rol vereist een verandering in aansturing. Om de gelijkwaardigheid tussen de ruimtelijke en de financieel-economische lijn te bezegelen, ligt een inhoudelijke aansturing door de ministers van Economische Zaken en VROM meer voor de hand dan de huidige aansturing door EZ en Financiën. EZ en VROM moeten de eerstverantwoordelijken zijn voor de selectie van projecten en de toewijzing van gelden. De minister van Financiën keert in deze structuur terug naar zijn kerntaak: de verantwoordelijkheid voor de voeding van het fonds en het toezien op de naleving van de comptabele wet- en regelgeving. Gezien de gelijkwaardigheid van de verschillende departementen dient een externe, onafhankelijke voorzitter te worden aangezocht. De planbureaus analyseren de ingediende projectvoorstellen.

De CoRES adviseert het kabinet over de prioriteitstelling. Dat gebeurt op basis van een door het kabinet bepaalde bestedingsruimte voor een termijn van ongeveer tien jaar. De door de CoRES te selecteren projecten zullen deze bestedingsruimte opgeteld kunnen overtreffen, omdat realisering van het project na deze fase nog lang niet gegarandeerd is, omdat een overdruk de concurrentie tussen projecten

prikkelt en omdat ramingen en faseringen in deze fase nog uiterst onzeker zijn. Redenen om een projectvoorstel geen prioriteit toe te kennen, kunnen liggen in strijdigheid met het nationale beleid en een relatief beperkt maatschappelijk belang, maar ook in een onvoldoende uitwerking van het voorstel of een te beperkte omvang van het project. De CoRES adviseert alleen over middelgrote en grote ruimtelijk-economische projecten en kan kleine projecten doorverwijzen naar de reguliere begrotingskanalen.

Zodra het kabinet zijn keuze voor een of meer investeringsprojecten heeft gemaakt, in de vorm van het eerdergenoemde toelatingsbesluit, dient het resultaat voorgelegd te worden aan de Tweede Kamer, met inbegrip van de achterliggende motieven, de resultaten van de CoRES-advisering en de studies door de planbureaus. Door het pakket investeringsprojecten te fatteren of te amenderen, geeft de Tweede Kamer effectief inhoud aan haar budgetrecht.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### *Artikel 3*

In de lijsten die in artikel 3 worden genoemd, komen projecten voor die door departementen, provincies, regio's en/of gemeenten zijn ingediend. De niet-rijksprojecten kunnen in het programma voorkomen, omdat sprake kan zijn van een rijksbijdrage (bijvoorbeeld bij de aanleg van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam) of omdat er een bijdrage aan nationale investeringsfondsen in wordt geregeld. Het gaat dan meestal niet om grote projecten.

### *Lid 4 onder c*

De initiatiefnemers achten het ongewenst indien de hoofdfunctie en achtergrond van de voorzitter de schijn van partijdigheid zouden kunnen oproepen. Om die reden zou wettelijk moeten zijn vastgelegd dat de voorzitter een onafhankelijke en onpartijdige positie bekleedt. Het voorgestelde artikellid voorziet in een bepaling die de onafhankelijke positie van de voorzitter benadrukt. Vanuit het oogpunt van transparantie zou het voor de hand liggen dat de (neven)functies van de voorzitter ook worden gepubliceerd. De commissie zou kunnen overwegen ook de namen en (neven)functies van haar leden te publiceren. Ook daarbij geldt immers, zij het in dit geval niet ter bevestiging van de onafhankelijkheid, dat een volledige openheid en correcte informatie met betrekking tot die (neven)functies zou moeten worden beoogd.

### *Lid 4 onder d*

Bij algemene maatregel van bestuur worden diverse onderwerpen die betrekking hebben op de rechtspositie van voorzitter en de leden van de commissie geregeld, waaronder benoeming, bezoldiging, ontslag.

### *Lid 6*

Lid 6 voorziet in een delegatiebepaling waarbij langs de weg van een algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften worden gegeven met betrekking tot: de selectieprocedure van de projecten op de in het derde lid bedoelde lijsten, zoals de inschakeling van planbureaus en de werkwijze van de commissie.



De initiatiefnemers hebben voor delegatie gekozen, omdat het hier kwesties betreft waarbij sprake is van uitwerking van (technische) details of waarbij sprake is van bepalingen die gemakkelijk aan gewijzigde omstandigheden kunnen worden aangepast of dienen te worden aangepast.

Omdat delegatie de Tweede Kamer op wat grotere afstand zet van het proces van het vaststellen van regelgeving en om te voorkomen dat de Tweede Kamer de greep op de selectieprocedure en de werkwijze van de commissie verliest, hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om de Tweede Kamer betrokken te laten blijven door een voorhangprocedure.

00 000

**Voorstel van wet van de leden ... tot  
wijziging van de Wet Fonds economische  
structuurversterking**

Nr. 0

**VOORSTEL VAN WET**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in de Wet Fonds economische structuurversterking de programmabasis voor ruimtelijk economisch investeringsbeleid te benadrukken door onder meer bepalingen op te nemen die betrekking hebben op procedure-eisen, waaronder een versterkte controle en besluitvormingsfunctie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

**Artikel 1**

1. Er is een Fonds **ruimtelijk**-economische structuurversterking, hierna te noemen: het fonds.
2. Het fonds is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001.
3. Onze Ministers van Economische Zaken **en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** beheren in **overeenstemming met Onze Minister** van Financiën de begroting van het fonds.

**Artikel 2**

1. De ontvangsten van het fonds worden gevormd door:
  - a. 41,5 procent van de niet-belastingontvangsten van de staat,

verkregen uit de winning van koolwaterstoffen;

b. het bedrag dat overeenkomt met de rentelasten die bespaard worden als gevolg van het in mindering brengen op de staatsschuld van de in het derde lid omschreven opbrengsten;

c. inkomsten van de staat voortvloeiend uit of verbandhoudend met de aanleg of de exploitatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid, tot ten hoogste het nominale bedrag uit het Fes dat is besteed voor de voorfinanciering van de geraamde private bijdragen in de aanleg;

d. andere door Onze Ministers van Economische Zaken **en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** in overeenstemming met Onze Minister van Financiën voor het fonds te bestemmen inkomsten van de staat voortvloeiend uit of verbandhoudend met de aanleg of de exploitatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid;

e. andere voor het fonds te bestemmen ontvangsten uit de winning van koolwaterstoffen;

f. het bedrag dat overeenkomt met de annuïteiten op basis van de opbrengsten van de hierna te noemen geveilde rechten, met een looptijd die overeenkomt met de voorziene looptijd van die rechten:

1°.de verlening van het recht om bepaalde etherfrequenties te gebruiken, alsmede de verlening van het recht op het gebruik van analoge en digitale radio- en televisiefrequenties;

2°.de verlening in het jaar 2000 van het recht om UMTS-frequenties te gebruiken.

2. Onder ontvangsten als bedoeld in het eerste lid, onder a, worden niet verstaan de ontvangsten van Energie Beheer Nederland B.V., meerjarige stand Miljoenennota 2002, voortkomend uit de verwerving van de certificaten Energie Beheer Nederland B.V.

3. Opbrengsten als bedoeld in het eerste lid, onder b, zijn:

a. ontvangsten van de staat, verkregen in verband met de overbelevering van aardgas door de Nederlandse Aardolie Maatschappij b.v. aan Brigitta Erdgas und Erdöl GmbH uit aardgaswinning in de Eemsmonding,

b. de opbrengsten van vervreemding van staatsdeelnemingen,

c. andere nader aan te wijzen ontvangsten uit het vervreemden van materiële en immateriële activa en rechten van de staat.

4. Onder ontvangsten als bedoeld in het derde lid worden niet verstaan:

a. de opbrengst van de verkoop van het Nederlands Omroepproductiebedrijf n.v.;

b. de opbrengst van de verkoop van de aandelen in Netherlands Car b.v.;

c. de opbrengst van de verkoop van Roccade Informatica Groep n.v. voor zover deze het bedrag van € 181 512 086,44 niet overstijgt;

d. de opbrengst van de verkoop van aandelen die zijn verkregen bij wijze van dividend.

5. Bij de berekening van de te besparen rentelasten, bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt uitgegaan van het rendement op langlopende

staatsobligaties op de dag waarop de opbrengst wordt bijgeschreven op een rekening van het Rijk.

6. Bij de berekening van de te besparen rentelasten ten gevolge van het in mindering brengen op de staatsschuld van een opbrengst als bedoeld in het derde lid, onder b, worden afgetrokken de dividendinkomsten die genoten zouden worden indien de vervreemding of ontvangst niet zou hebben plaatsgevonden.

7. Indien opbrengsten als bedoeld in het eerste lid, onder e, als tijdelijke voorziening in het fonds zijn gestort in verband met vertraging in de in het eerste lid, onder b, bedoelde ontvangsten, kunnen deze bedragen op de in het eerste lid, onder b, bedoelde ontvangsten door Onze Ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met Onze Minister van Financiën in mindering worden gebracht.

### Artikel 3

1. Ten laste van het fonds kunnen bijdragen worden toegekend aan andere begrotingen van het Rijk als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 ten behoeve van de financiering van:

a. investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken, voorzover betrekking hebbend op:

1°. de verkeers- en vervoersinfrastructuur met inbegrip van kosten die samenhangen met milieumaatregelen;

2°. de technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur;

3°. bodemsanering, voor zover verband houdend met de projecten genoemd onder 1° of met bouwprojecten in de binnensteden;

4°. de stedelijke hoofdstructuur, voor zover die samenhangt met en functioneel een relatie heeft met de projecten genoemd onder 1°;

5°. de ecologische hoofdstructuur, voor zover een functionele relatie bestaat met projecten genoemd onder 1°;

b. de projecten in het kader van de investeringsimpuls, zoals bedoeld in de Voorjaarsnota 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 23 100, nr. 1).

2. Aan de toekenning van een bijdrage kunnen voorwaarden worden verbonden.

3. Bij ministeriële regeling van Onze Ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met Onze Minister van Financiën worden twee lijsten van projecten als bedoeld in het eerste lid, onder a en b, vastgesteld, waarbij:

a. lijst I betreft het toekennen van prioriteit aan projecten, waaraan een budget voor de voorbereidingskosten wordt toegedeeld, en

b. lijst II betreft de nader uitgewerkte projecten die in aanmerking komen voor een definitieve projectfinanciering.

4. De in het derde lid, onder a en b, bedoelde lijsten I en II worden aan de goedkeuring van de Tweede Kamer onderworpen. Alvorens te besluiten tot goedkeuring kan de Tweede Kamer Onze in het

derde lid bedoelde ministers in de gelegenheid stellen de inhoud van de lijsten te wijzigen.

5. Er is een Rijkscommissie voor ruimtelijk-economische structuurversterking, hierna te noemen: de commissie. De commissie is belast met:

a. het schriftelijk adviseren van Onze in het derde lid bedoelde Ministers over de inhoud van de in het derde lid genoemde lijsten.

b. het schriftelijk adviseren van de Tweede Kamer over de vraag of projecten op de lijsten als bedoeld in het derde lid in aanmerking komen voor de door de Tweede Kamer gehanteerde Groot Project status.

6. De commissie bestaat uit een voorzitter en zes andere leden.

7. De voorzitter vervult geen betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn of haar functie of op de handhaving van zijn of haar onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

8. De commissie beschikt te harer ondersteuning over een secretariaat.

9. Bij algemene maatregel van bestuur worden de bezoldiging, alsmede de overige rechten en plichten die betrekking hebben op de rechtspositie van de leden van de commissie en van haar personeel geregeld, voor zover daarin niet bij wet is voorzien.

10. De commissie stelt de stukken waarin de advisering, bedoeld in het vijfde lid, onder a en b, is neergelegd algemeen verkrijgbaar.

11. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven betreffende de selectieprocedure van de projecten, waaronder de inschakeling van de gezamenlijke planbureaus, op de in het derde lid bedoelde lijsten en de werkwijze van de commissie. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

#### Artikel 4

1. Ten gunste van de begroting van het fonds van enig jaar wordt het gerealiseerde batig saldo van het fonds van het voorafgaande jaar gebracht.

2. Ten laste van de begroting van het fonds van enig jaar wordt het gerealiseerde nadelig saldo van het fonds van het voorafgaande jaar gebracht.

3. Ten laste van het fonds kunnen in de begroting niet meer uitgaven worden geraamd dan het totaal van de geraamde ontvangsten, inclusief het gerealiseerde batig saldo van het fonds van het voorafgaande jaar, verminderd met 10 procent van de bij de ontwerp-begroting voor dat jaar geraamde ontvangsten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a.

4. In afwijking van artikel 2, derde lid, en artikel 52, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 worden de begroting en de financiële verantwoording van het fonds uitsluitend op kasbasis gepresenteerd.

#### **Artikel 5**

Onze Ministers van Economische Zaken en van **Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kunnen** in overeenstemming met Onze Minister van Financiën regels stellen met betrekking tot de voorwaarden waaronder de bijdragen betaalbaar worden gesteld, alsmede met betrekking tot de informatieverstrekking over de besteding van de verkregen bijdragen.

#### **Artikel 6**

Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin zij wordt geplaatst.

#### **Artikel 7**

Deze wet kan worden aangehaald als: Wet Fonds **ruimtelijk-economische structuurversterking** (wet FoRES).

#### ARTIKEL II

**Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.**

Lasten en bevelen dat deze in het *Staatsblad* zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Economische Zaken,

**De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,**

De Minister van Financiën,

Lasten en bevelen dat deze in het *Staatsblad* zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

00 000

**Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening  
(Wet ruimtelijke ordening)**

Nr. 0

**AMENDEMENT VAN HET LID ...**

Ontvangen << datum >>

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Na artikel 3.27 wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende:

*§ 3.5.4 Rijkscoördinatieregeling voor grote projecten van nationaal belang*

**Artikel 3.27a**

1. Indien een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid als bedoeld in artikel 3.26 een groot project van nationaal belang betreft, vindt een besluit als bedoeld in dat artikel zijn grondslag in een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, met dien verstande dat deze structuurvisie wordt vastgesteld door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister wie het mede aangaat en dat daarmee wordt ingestemd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Een structuurvisie die de grondslag vormt voor een groot project van nationaal belang bevat een analyse van nut en noodzaak van het project, beschrijft de ruimtelijke en andere uitgangspunten voor het project, beschrijft de te onderzoeken alternatieven, geeft inzicht in kosten en baten en in effecten voor de omgeving en beschrijft het programma van eisen voor de uitvoering van dat project alsmede de hiervoor in te zetten instrumenten.

**Artikel 3.27b**

1. Indien het besluit, bedoeld in artikel 3.26, een groot project van nationaal belang betreft, wordt dit besluit genomen door Onze Minister dan wel door Onze Minister en een Onzer andere Ministers

gezamenlijk, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.

2. Het besluit gaat vergezeld van een rapport waarin ten minste de volgende onderdelen zijn opgenomen:

a. een beschrijving van het voorgenomen project alsmede een aanduiding daarvan op een of meer topografische of kadastrale kaarten;

b. een beschrijving van de wijze waarop het voorgenomen project zal worden uitgevoerd alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven;

c. een beschrijving van de bestaande ruimtelijke situatie en het gebruik van de grond, voor zover het voorgenomen project of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ruimtelijke ontwikkeling als dat voorgenomen project of de in beschouwing genomen alternatieven niet worden verwezenlijkt;

d. een beschrijving van de ruimtelijke gevolgen die het voorgenomen project onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven;

e. een beschrijving van de voor- en nadelen van de in beschouwing genomen alternatieven;

f. een beschrijving van de mate waarin in structuurvisies en bestemmingsplannen van provincies en gemeenten met het voorgenomen project rekening is gehouden;

g. een raming van de kosten van de verwezenlijking van het voorgenomen project.

3. Het besluit gaat vergezeld van een milieueffectrapport als bedoeld in het vijfde lid van artikel 3.26, van de uitkomsten van overleg en inspraak en van het advies van de Commissie voor de Milieueffectrapportage.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de inrichting van het besluit, bedoeld in het eerste lid.

#### **Artikel 3.27c**

1. Indien bij het besluit, bedoeld in artikel 3.27b, wordt bepaald dat het wenselijk is een bestemmingsplan vast te stellen, wordt in afwijking van artikel 3.26, tweede lid, dit bestemmingsplan vastgesteld door Onze Minister of door Onze Minister gezamenlijk met Onze ingevolge dat lid aangewezen Minister.

2. Indien bij het besluit, bedoeld in artikel 3.27b, wordt bepaald dat het wenselijk is de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten te coördineren, wordt hieronder niet een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.20a bearepen.



## Toelichting

De door de regering voorgestelde herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) biedt een unieke mogelijkheid om grote infrastructuurprojecten - meer dan in de Tracéwet - te plaatsen binnen een ruimtelijke afweging. De Wro-nieuwe stijl zal dan immers ingericht zijn voor de effectuering van rijksprojecten. Hiervoor kent de wet de rijkscoördinatieregeling. Binnen deze regeling is het voor het Rijk mogelijk ten behoeve van de realisatie van het project als onderdeel van het nationaal beleid de regie in handen te nemen en de procedures voor de benodigde bestemmingsplanwijzigingen en uitvoeringsbesluiten (vergunningen, ontheffingen etc.) te bundelen.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten stelt voor om binnen de hierboven genoemde grondprincipes een verbijzondering in te voeren in de Wro voor projecten van nationaal belang. De TCI heeft een proeve van een amendement op het voorstel van wet op de ruimtelijke ordening uitgewerkt. Dit is opgenomen in deel III. De belangrijkste overwegingen van dit voorstel zijn:

- een eerdere en principiële betrokkenheid van de Tweede Kamer bij grote projecten;
- integratie van Tracébesluiten binnen de Wro;
- een evenwichtiger rolverdeling tussen de verschillende bewindspersonen.

In het amendement wordt aan de rijkscoördinatieregeling een verbijzondering met extra (procedure-)eisen toegevoegd voor grote projecten (projecten van nationaal belang). Deze rijkscoördinatieregeling voor projecten van nationaal belang bestaat uit vier fasen:

- een voorbereidende fase, die leidt tot een structuurvisie
- een uitwerkingsfase (uitwerking alternatieven uit de structuurvisie en keuze daaruit);
- een bestemmingsplanfase: juridische uitwerking gekozen alternatief in bestemmingsplan
- de uitvoeringsfase (verlening vergunningen en andere toestemmingen, ontheffingen)

Gelijktijdig met de besluitvorming over infrastructuurprojecten binnen het kader van de Wro stelt de TCI voor een apart uitvoeringsbesluit te nemen, waarin de niet-ruimtelijke aspecten (financiering, pps, contractering) worden geregeld.

In paragraaf 3.5.3 van het wetsvoorstel is reeds een rijkscoördinatieregeling opgenomen. Met deze in de artikelen 3.26 en 3.27 opgenomen regeling is het voor het rijk mogelijk ten behoeve van de realisatie van een project als onderdeel van het nationale ruimtelijke beleid de regie in handen te nemen en de procedures voor de benodigde bestemmingsplanwijzigingen en uitvoeringsbesluiten (vergunningen, ontheffingen etc.) te bundelen. In de voorgestelde nieuwe paragraaf 3.5.4, artikelen 3.27a-c, wordt aan de rijkscoördinatieregeling een nieuwe rijkscoördinatieregeling toegevoegd

met extra (procedure-)eisen indien het gaat om een groot project van nationaal belang. Of sprake is van een dergelijk project is een beslissing van het kabinet die is onderworpen aan de instemming van beide Kamers der Staten-Generaal (zie hieronder).

De rijkscoördinatieregeling voor grote projecten van nationaal belang bestaat uit vier fasen:

- een voorbereidende fase (visievorming),
- een uitwerkingsfase (uitwerking alternatieven uit de structuurvisie en keuze daaruit),
- een bestemmingsplanfase (juridische uitwerking gekozen alternatief in bestemmingsplan), en
- een uitvoeringsfase (verlening vergunningen en andere benodigde toestemmingen, ontheffingen etc.).

#### Artikel 3.27a

In de voorbereidende fase vindt de visievorming over het project van nationaal belang plaats. Ten behoeve van de visievorming wordt een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van het wetsvoorstel opgesteld. Deze structuurvisie is een strategische, integrale, ruimtelijke visie als gebiedsgerichte uitwerking van het in het kader van het nationale ruimtelijke beleid genomen beginselbesluit omtrent de wenselijkheid van het grote project.

Voor grote projecten van nationaal belang is het opstellen van een structuurvisie verplicht. De structuurvisie vormt de basis voor en legitimatie van het project en mondt uit in een besluit dat richtinggevend is voor het project. De structuurvisie bevat een analyse van nut en noodzaak van het project, de ruimtelijke en andere uitgangspunten voor het project, de resultaten van het eerste onderzoek naar de kosten en baten van het project (en in geval van een groot infrastructureel project het Onderzoek naar de Effecten van Infrastructuur, tenminste de zogenaamde kengetallen-OEI) alsmede het programma van eisen voor de uitvoering van het project. Deze structuurvisie zal voorts ingevolge de richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieueffectrapportage plannen) onderworpen zijn aan een strategische milieubeoordeling.

De visie geeft voorts aan met welke instrumenten de verschillende onderdelen van de structuurvisie zullen worden gerealiseerd. Veelal zal dit een pakket aan maatregelen zijn, waarbij per onderdeel het geschikte instrument wordt gekozen. Gedacht kan worden aan de besluitvormingsprocedure voor grote projecten, die hieronder wordt beschreven, alsmede aan afspraken of convenanten met andere bestuursorganen, pps-constructies, subsidies enz. De structuurvisie geeft een redelijk beeld van de alternatieve oplossingsrichtingen die voor het project bestaan en welke van deze alternatieven in onderzoek zullen worden genomen.

In afwijking van artikel 2.3, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt de structuurvisie voor een groot project van nationaal belang vastgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer in overeenstemming met de minister wie het aangaat.

Het spreekt voor zich dat in het kader van de voorbereiding van de structuurvisie overleg plaatsvindt met andere betrokken bestuursorganen en maatschappelijke organisaties.

In afwijking van artikel 2.3, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt de structuurvisie na vaststelling voor instemming toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Tweede Kamer behandelt de structuurvisie in een debat waarbij moties kunnen worden ingediend. De instemming van de Kamer met de structuurvisie betekent tevens instemming met de wijze waarop de verschillende onderdelen zullen worden gerealiseerd, de te onderzoeken alternatieven en de start van de procedure voor grote projecten op basis van de Wro. Het is de eerste beslissing van Tweede Kamer in de (politieke) besluitvormingsprocedure omtrent het project.

#### Artikel 3.27b

Met de uitwerkingsfase start de besluitvormingsprocedure voor grote projecten. Vanaf dit moment is de sectorminister de eerstverantwoordelijke minister voor het project. In deze fase wordt het project overeenkomstig de in de structuurvisie opgenomen voorwaarden uitgewerkt en worden de in de structuurvisie opgenomen alternatieven nader onderzocht. Er zijn in het algemeen geen nieuwe alternatieven meer aan de orde. De fase start met het op basis van de mer-regelgeving uitbrengen van een startnotitie door de initiatiefnemer van het project. Artikel 3.27b jo artikel 3.26, vijfde lid, bepaalt dat deze startnotitie vergezeld gaat van een globale beschrijving van de gevolgen voor het ruimtelijke beleid, de sociaal-economische gevolgen en de gevolgen voor andere betrokken belangen. Deze verbrede startnotitie doorloopt de procedure van inspraak en advies die is opgenomen in de mer-regelgeving. De mer-richtlijnen worden uitgebracht door de minister wie het aangaat (de aangewezen sectorminister) en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het milieueffectrapport moet ingevolge artikel 7.10 van de Wet milieubeheer onder meer een beschrijving bevatten van de in beschouwing genomen alternatieven. Deze beschrijving bevat een afweging van de in de structuurvisie opgenomen gelijkwaardige projectalternatieven met bijbehorende voorwaarden ten aanzien van inbedding in de omgeving. Deze alternatieven worden op gelijke wijze en tegelijkertijd onderzocht en beschreven. Met de beschrijving van de alternatieven wordt het milieu-effectrapport geleverd en een gedetailleerd onderzoek naar de effecten (OEI) en de kosten/batenanalyse. Behalve het milieueffectrapport wordt ook een nadere beschrijving gegeven van de gevolgen van het project voor het ruimtelijk beleid, van de gevolgen voor sociaal-economische en andere daarbij betrokken belangen, de verschillende alternatieven die overwogen zijn en de keuze die aan de hand hiervan is gemaakt. Hierover wordt bestuurlijk overleg gevoerd en inspraak en advies ingewonnen. De Commissie mer brengt advies uit.

Uiteindelijk mondt een en ander uit in de keuze voor een voorkeursalternatief door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke

Ordering en Milieubeheer indien het een project op zijn beleidsterrein betreft, dan wel door de sectorminister en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gezamenlijk in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Deze keuze wordt opgenomen in het besluit bedoeld in artikel 3.27b, eerste lid en ingevolge artikel 3.26, zesde lid, voor instemming voorgelegd aan de Staten-Generaal. Dit is de tweede politieke beslissing in de besluitvormingsprocedure omtrent het project.

#### Artikel 3.27c

Het project waarvoor is gekozen, wordt, indien al niet een bestemmingsplan in verwezenlijking van het project voorziet, uitgewerkt en omgezet in een ontwerp-bestemmingsplan door de sectorminister. In deze fase van de procedure zijn geen alternatieven meer aan de orde. Wel is het mogelijk het project en de inbedding ervan in de omgeving verder in te vullen, mede aan de hand van de voorbereiding van de in artikel 3.26, eerste lid, onder b, bedoelde besluiten.

Het ontwerp doorloopt de procedure van het rijksbestemmingsplan overeenkomstig artikel 3.20 van het wetsvoorstel. De voorbereiding en bekendmaking in het kader van de bestemmingsplanprocedure kunnen dan gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van de benodigde vergunningen en andere toestemmingen plaats vinden.

Bij de voorbereiding van het ontwerpplan vindt bestuurlijk overleg plaats met de betrokken gemeenteraad of -raden en provinciale staten. Het ontwerpplan en alle andere benodigde ontwerp-besluiten doorlopen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat die ontwerpen worden gepubliceerd en dat zienswijzen kunnen worden ingediend. Na beoordeling en eventueel verwerking van de zienswijzen wordt het rijksbestemmingsplan vastgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met de sectorminister. Alvorens tot vaststelling over te gaan beoordeelt eerstgenoemde minister het ontwerpplan aan de hand van de structuurvisie, waarbij onder andere aandacht wordt besteed aan de inbedding van het grote project van nationaal belang in het ontwerpbestemmingsplan en de wijze waarop met de ingediende zienswijzen is omgegaan.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, onder a of d, van het wetsvoorstel kan tenslotte door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Artikel 8.3, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel regelt bovendien dat voor dit beroep het besluit omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan en de andere voor de uitvoering van het project benodigde besluiten die gecoördineerd zijn voorbereid en vastgesteld als één besluit worden aangemerkt.

In het tweede lid van artikel 3.27c wordt tenslotte bewerkstelligd dat indien het bestaande bestemmingsplan de verwezenlijking van een groot project van nationaal belang in de weg staat, dat bestemmingsplan ook inderdaad wordt aangepast al dan niet gecoördineerd met andere besluiten omtrent vergunningen en andere toestemmingen en dat niet eerst een projectbesluit wordt genomen dat

in een later stadium gevolgd wordt door bestemmingsplan. Alleen zo kan het grote project van nationaal belang in zijn volle omvang een ruimtelijke inbedding krijgen.

## Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2004-2005

00 000

### Contacten tussen leden van de Tweede Kamer en rijksambtenaren

Nr. 0

#### MOTIE VAN DE LEDEN ...

Voorgesteld << datum >>

De Kamer,

Gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de inhoud van de Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren van 19 mei 1998 (Stcrt. 1998, nr. 104) onwelgevallige gevolgen heeft voor de wijze waarop Kamerleden hun werk kunnen doen;

overwegende, dat Kamerleden beduidend beter beslagen ten ijs kunnen komen indien rechtstreeks functioneel contact met ambtenaren op een efficiënte en meer constructieve wijze is geregeld;

geeft de regering dringend in overweging de aanwijzingen 3 en 7 sub 3 te laten vervallen en de aanwijzing 4 in die zin aan te passen dat ambtenaren voor functionele contacten met individuele leden van de Staten -Generaal een plicht tot kennisgeving aan de minister hebben, zonder dat de minister daarbij een beslissingsbevoegdheid toekomt, terwijl de functionele contacten niet afhankelijk worden gemaakt van aanwezigheid van de minister daarbij;

en gaat over tot de orde van de dag.

<< ondertekenaars >>

### **Toelichting op de motie**

De Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren (Staatscourant 1998, nr. 4), beter bekend als de 'Oekaze van Kok', brengt de Tweede Kamer op informatie-achterstand. Dankzij deze aanwijzing is rechtstreeks contact met ambtelijke uitvoerders tot een minimum beperkt. Ook voor uitleg van de feiten en voor technische toelichting moeten parlementariërs bij de bewindspersonen te rade. Doorgaans komt mondelinge informatie langs de lijn van de bewindspersoon naar de Tweede Kamer, ook al weet deze inhoudelijk per definitie minder van het betreffende onderwerp af dan de ambtenaar die het betreffende dossier onder zijn of haar hoede heeft. Dit leidt er de facto toe dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt vertaald in een spreekverbod voor ambtenaren, als het gaat om contact met het parlement.

Ambtelijke professionals worden gestimuleerd 'meer naar buiten te gaan', mogen met iedereen in contact treden, zo lang ze maar niet met kamerleden in contact treden. De aanwijzing bewijst de krampachtigheid waarmee het kabinet de informatievoorziening aan de Tweede Kamer beheerst. Het is een voorbeeld van sturen op wantrouwen. Het lijkt een algemene regel die ad hoc is uitgevaardigd op grond van irritatie over enkele in de tijd samenvallende geïsoleerde gevallen, bedoeld om het parlement onder controle te houden.

De met deze motie beoogde versoepeling van de aanwijzing is bedoeld om rechtstreeks contact tussen uitvoerende ambtenaren (bijvoorbeeld de projectdirectie van een groot infrastructuurproject) en de Tweede Kamer weer mogelijk te maken. Dat dient een driedelig doel:

- het leidt naar verwachting tot betere informatie;
- het ontlast de bewindspersonen;
- de contacten tussen bewindspersonen en de Tweede Kamer spitsen zich meer toe op de grote strategische en politieke vragen.

Zolang dergelijke contacten zich beperken tot informatie-uitwisseling over feiten, tasten ze de ministeriële verantwoordelijkheid niet aan. De cruciale componenten van die verantwoordelijkheid, debat en politieke beoordeling, blijven onverkort het exclusieve domein van de politieke gezagsdragers. De directe communicatie tussen ambtenaren en kamerleden blijft ook onverkort onder die ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De ambtenaar zal moeten melden aan zijn minister dat hij contact heeft gehad met kamerleden en waarover dit ging.





## **BIJLAGEN**

1. *Onderzoeksverantwoording*
2. *Notitie leerervaringen grote projecten*
3. *Literatuurlijst*
4. *Afkortingenlijst*
5. *Selectie van ingekomen post*

## I. Aanleiding voor het onderzoek: risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute

### 1. Begroting Verkeer en Waterstaat 2003

Op Prinsjesdag in september 2002 worden de begrotingen voor het jaar 2003 gepresenteerd. In de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is een risicoreservering voor «de aanleg van grote spoorprojecten» opgenomen ter grootte van € 985 miljoen. Al snel blijkt het te gaan om de Betuweroute en de HSL-Zuid. Deze risicoreservering vormt de aanleiding voor de instelling, ruim een jaar later, van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

Tijdens de begrotingsbehandeling van Verkeer en Waterstaat in het najaar van 2002 en bij overleg met minister De Boer van Verkeer en Waterstaat op 20 november 2002 en 19 februari 2003<sup>38</sup> wordt de risicoreservering uitgebreid bediscussieerd in de Tweede Kamer. Op 18 december 2002 verzoekt de Voorzitter van de Tweede Kamer aan de Algemene Rekenkamer om onderzoek te doen naar de risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid. Later besluit de Tweede Kamer om na verschijning van het rapport van de Algemene Rekenkamer een parlementair onderzoek voor te bereiden. Dit besluit is verwoord in de motie Hermans, die op 20 februari 2003 wordt aangenomen:

*«De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat het noodzakelijk is dat de Kamer lering trekt uit de besluitvorming en de totstandkoming van de Betuwelijn; overwegende, dat veel infrastructurele projecten vele malen duurder uitvallen dan begroot en dat de Kamer dit in de toekomst wenst te voorkomen; verzoekt het Presidium een werkgroep in het leven te roepen die naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer een onderzoeksvoorstel gaat vervaardigen, en gaat over tot de orde van de dag»<sup>39</sup>*

### 2. Onderzoek Algemene Rekenkamer naar de risicoreservering

Op 18 juni 2003 publiceert de Algemene Rekenkamer het rapport «Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute».<sup>40</sup> Aan dit onderzoek liggen vier vragen ten grondslag:

1. Wat is het nut en de noodzaak van het hanteren van een risicoreservering bij de grote projecten zoals Betuweroute en HSL-Zuid?
2. Geef een second opinion over de oorzaak, de samenstelling en de hoogte van de risicoreservering van € 985 miljoen voor Betuweroute en HSL-Zuid, die in de zomer van 2002 in een serie extern uitgevoerde audits is vastgesteld.
3. Wanneer is bekend geworden dat er sprake is van een risico ter grootte van € 985 miljoen voor Betuweroute en HSL-Zuid en hoe is de Kamer hierover geïnformeerd?
4. Op welke wijze kan de Kamer in de toekomst grip houden op de beheersing van de risico's van grote projecten en met name de Betuweroute en de HSL-Zuid?

In de conclusies toont de Algemene Rekenkamer zich kritisch over het instrument risicoreservering en de wijze waarop met de Tweede Kamer is

<sup>38</sup> TK, 2002–2003, 22 589, nrs. 203 en 218.

<sup>39</sup> TK, 2002–2003, 22 589, nr. 215.

<sup>40</sup> TK, 2002–2003, 28 724, nr. 8.

gecommuniceerd over het instrument risicoreservering. Daarnaast plaatst de Rekenkamer vraagtekens bij de onderbouwing van de risicoreservering. Mede daardoor is de toekomst nog ongewis. In de woorden van de Algemene Rekenkamer:

*«Op basis van dit onderzoek is niet aan te geven in hoeverre zich bij de verdere realisatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid nog meer (nieuwe) risico's zullen manifesteren. Zo zijn ook aan de exploitatiefase van de HSL-Zuid nog risico's voor de Staat verbonden; daarop bestaat thans nog geen volledig zicht. Verdere ombuigingen binnen de V&W-begroting kunnen dus ook met deze risicoreservering niet uitgesloten worden.»*

### *3. Voorbereidende werkgroep uit de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat*

Na de verschijning van het rapport van de Algemene Rekenkamer stelt de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat conform de motie Hermans een werkgroep in. De werkgroep bestaat uit de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en per fractie een lid van de commissie. Deze werkgroep ontwikkelt op basis van een voorbereidende studie, die in de zomer door de staf van de commissie wordt uitgevoerd, een onderzoeksvoorstel. Het onderzoeksvoorstel wordt na vaststelling op 24 september 2003 aan het Presidium van de Tweede Kamer aangeboden. Op 5 november 2003 stuurt het Presidium dit, voorzien van haar advies, aan de leden van de Tweede Kamer<sup>41</sup>.

Als uitgangspunten voor het onderzoek formuleert de werkgroep:

- *het onderzoek heeft betrekking op infrastructuurprojecten, die op het beleidsterrein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat vallen;*
- *het gaat erom te leren voor toekomstige infrastructuurprojecten. Ook bij onderzoek gericht op leren voor de toekomst is het evenwel noodzakelijk om terug te kijken naar projecten uit het verleden;*
- *in het onderzoek moet een belangrijke rol ingeruimd worden voor bestuurlijke processen en voor het management van infrastructuurprojecten (onder meer organisatie, financiering, planning, ramingen, risicomangement);*
- *de aanleiding voor het onderzoek wordt gevormd door beheersmatige en andere problemen bij de projecten Betuweroute en HSL-Zuid. Deze twee projecten zullen daarom in elk geval als casus bij het onderzoek worden betrokken. Het onderzoek zal zich evenwel niet tot deze projecten beperken. Ook van andere projecten zullen aspecten worden onderzocht. De casuselectie hangt af van de nadere invulling van het onderzoek en de beschikbare onderzoekscapaciteit. Het is aan de tijdelijke commissie om bij het opstellen van een gedetailleerd onderzoeksplan geschikte projecten als casus te selecteren;*
- *het onderzoek richt zich niet primair op projecten, maar op de processen en mechanismen die (kunnen) leiden tot overschrijdingen, vertragingen dan wel informatievoorziening aan de Kamer, die onjuist, te laat of onvolledig is;*
- *het onderzoek richt zich op de periode tot de zomer van 2003, zodat de verdere voortgang van de projecten niet wordt gehinderd en de behandeling ervan in de Kamer op reguliere wijze doorgang kan vinden.*

Als onderzoeksdoelstelling formuleert de werkgroep op basis van deze uitgangspunten:

*«De onderzoeksdoelstelling is om te komen tot een hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de*

---

<sup>41</sup> TK, 2003–2004, 29 283, nr. 1.

*uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren. Dit kader moet gebaseerd zijn op de leerervaringen bij bestaande projecten en moet te gebruiken zijn bij toekomstige grote infrastructuurprojecten»*

Na ordening van de onderzoeksvragen, zoals door de fracties zijn ingediend, komt de werkgroep tot de conclusie dat het zwaartepunt van het onderzoek zou moeten liggen bij twee onderwerpen:

- *de interne besluitvorming, d.w.z. de besluitvorming zoals die binnen Kabinet en tussen Kamer en Kabinet plaatsvindt over infrastructuurprojecten;*
- *de informatievoorziening: d.w.z. de informatie die beschikbaar is/zou moeten zijn over de voortgang van infrastructuurprojecten, de projectbeheersing en de wijze waarop die informatie aan de Kamer beschikbaar is/had moeten worden gesteld.*

Dit mondt uit in een groot aantal vragen en subvragen, die als volgt worden geformuleerd:

- I. Hoe verloopt de interne besluitvorming over infrastructuurprojecten?*
  - *hoe komen infrastructuurprojecten op de politieke agenda?*
  - *welke informatie heeft het Kabinet op welk moment verzameld?*
  - *welk besluit heeft het Kabinet op welk moment genomen op basis van welke veronderstellingen?*
  - *welke informatie heeft het Kabinet op welk moment aan de Kamer verstrekt?*
  - *welke informatie heeft de Kamer zelfstandig verzameld?*
  - *op welke punten wijkt het besluit van de Kamer af van het besluit van het Kabinet?*
  - *wat was de invloed van derden op de besluitvorming tussen Kabinet en Kamer?*
  - *hoe is dit proces van interne besluitvorming te verbeteren?*
- II. Hoe verloopt de informatievoorziening over de projectvoortgang met betrekking tot kosten, planning en risico's:*
  - *welk mandaat heeft het Kabinet van de Kamer gekregen op het gebied van kosten, planning en risico's?*
  - *hoe is het project verlopen c.q. op welke punten heeft het Kabinet het mandaat overschreden (bijv. door gewijzigde inzichten of omstandigheden, veronderstellingen die niet kloppen etc.)*
  - *welke informatie had het Kabinet over het projectverloop?*
  - *hoe en wanneer is de Kamer waarover geïnformeerd?*
  - *wat heeft de Kamer daarmee gedaan?*
  - *hoe is het proces van informatieverzameling en informatievoorziening over deze aspecten te verbeteren?*

Het wordt aan de in te stellen onderzoekscommissie overgelaten om deze vragen nader te specificeren en de wijze te bepalen waarop deze vragen worden beantwoord. De werkgroep adviseert tot slot om te kiezen voor een parlementair onderzoek door een tijdelijke commissie.

## **II. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten**

### *4. Instelling en samenstelling*

Op basis van het onderzoeksvoorstel van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat wordt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) ingesteld. Als lid van deze commissie worden benoemd de leden Aptroot, Duivesteijn, Hermans, Koopmans en Slob. Op 27 november 2003

vindt de constituerende vergadering plaats. Tijdens deze vergadering installeert de Voorzitter van de Tweede Kamer de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, waarna de leden uit hun midden de heer Duivesteijn tot voorzitter kiezen. Kort daarop wordt de heer Aptroot gekozen tot ondervoorzitter.

De eerste taak van de commissie is het opstellen van een plan van aanpak en een bijbehorende begroting. Het plan van aanpak wordt op 16 januari 2004 bij het Presidium van de Tweede Kamer ingediend. Op 17 februari 2004 stelt de Tweede Kamer het plan van aanpak inclusief de begroting vast<sup>42</sup>. Vanaf dat moment kan het onderzoek daadwerkelijk van start gaan. Medio maart 2004 komt het onderzoek op volle sterkte, als de onderzoeksstaf compleet is en de huisvesting in het net in gebruik genomen gebouwdeel Logement operationeel is.

##### *5. Plan van aanpak*

In het plan van aanpak werkt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten de doelstelling, zoals geformuleerd door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat (en overgenomen door de TCI), uit in de volgende probleemstelling:

*Op welke wijze kan de Tweede Kamer de invulling van zijn rol bij debesluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote infrastructureleprojecten verbeteren?*

Het antwoord op deze probleemstelling is het hanteerbaar kader, waar in de onderzoeksdoelstelling aan wordt gerefereerd (zie paragraaf 2). Om tot een dergelijk kader te komen moeten de volgende deelvragen worden beantwoord:

- *op welke wijze wil de Kamer grip krijgen en houden op infrastructuurprojecten? Op welke aspecten wil de Kamer daarbij sturen en waarover wil de Kamer op welke wijze geïnformeerd worden (toetsingskader)?*
- *reconstructie van het verloop van concrete projecten Betuweroute en HSL-Zuid. In hoeverre voldoet dit aan hetgeen de TCI wenselijk acht?*
- *zou het toetsingskader bij deze projecten hebben geleid tot verbeteringen in het verloop van deze projecten?*
- *op welke wijze zou de Tweede Kamer beter invulling kunnen geven aan de verschillende rollen (medewetgever, budgetverlener, controleur) die zij speelt?*

De aanpak die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten kiest bestaat uit vier stappen, die zij als volgt formuleert:

1. Vaststelling van een concept-toetsingskader: hierin wordt geformuleerd op welke wijze de Tweede Kamer idealiter betrokken zou willen zijn bij grote infrastructuurprojecten.
2. Reconstructie van het verloop van Betuweroute en HSL-Zuid, waarbij een aantal nader te bepalen onderwerpen zullen worden uitgediept.
3. Confrontatie theorie en praktijk: confrontatie van het concepttoetsingskader met de reconstructie van HSL-Zuid en Betuweroute, vaststelling van het toetsingskader en (prospectief) beschrijven van eisen die het toetsingskader stelt aan een toekomstgericht project.
4. Synthese: samenbrengen van stap 1–3 in eindrapport inclusief conclusies en aanbevelingen.

Ten aanzien van de praktische organisatie van het onderzoek stelt de commissie voor:

- een relatief kleine vaste staf voor met gerichte inhuur van expertise;

---

<sup>42</sup> TK, 2003–2004, 29 283, nr. 3.

- een doorlooptijd van 9 maanden;
- een budget van € 745 000.

## 6. Organisatie

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten bestaat uit vijf leden:

- Ch. B. Aptroot (VVD, ondervoorzitter)
- A. Duivesteijn (PvdA, voorzitter)
- drs. M. J. L. M. Hermans (LPF)
- G. P. J. Koopmans (CDA)
- drs. A. Slob (ChristenUnie)

Gedurende het onderzoek is de commissie ondersteund door een vaste staf bestaande uit de volgende personen:

- drs. V. M. Kool (griffier)
- prof.dr.ir. H. Priemus (TU Delft, onderzoekscoördinator)
- drs. K. van Keulen, drs. D. Koenders RC, drs. R. A. Noordsij, dr. J. F. M. Koppenjan en drs. P. P. Witsen (onderzoekers)
- drs. A. Kruijt, J. M. Rook (documentalisten)
- J. C. Konz (secretariaat)

Naast de vaste staf is er een aantal (groepen) experts ingeschakeld die het werk van de commissie en de onderzoeksstaf gericht hebben ondersteund.

### *Delfts/Utrechts team*

Bij de aanstelling van de heer Priemus als onderzoekscoördinator is een team van wetenschappers geformeerd uit de Delftse faculteit Techniek, Bestuur en Management met als taak de commissie te voeden met wetenschappelijke inzichten op het gebied van grote infrastructuurprojecten ten behoeve van het opstellen van het toetsingskader.<sup>43</sup> Aan dit team is prof. dr. P. 't Hart van de Universiteit Utrecht toegevoegd met als speciaal aandachtspunt de bestudering van de rol van de Tweede Kamer bij grote infrastructuurprojecten. In het laatste stadium van het onderzoek heeft de heer 't Hart tevens een belangrijke rol gehad bij de analyse van de reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid. De heer Leijten heeft zich binnen het Delfts onderzoeksteam vooral beziggehouden met onderzoekswerkzaamheden op het gebied van de Zuiderzeelijn.

### *Bijzonder adviseur: Prof. dr. B. Flyvbjerg*

Prof. B. Flyvbjerg – hoogleraar infrastructuurplanning aan de universiteit van Aalborg, Denemarken – is verbonden aan de TCI als bijzonder adviseur. Prof. Flyvbjerg is internationaal expert op het gebied van infrastructuurplanning. Hij heeft recent een zeer omvangrijk internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd in 68 landen naar (de oorzaken van) kostenoverschrijdingen bij infrastructuurprojecten. Vanuit zijn internationale ervaring heeft hij de commissie met inhoudelijk advies terzijde gestaan. Zijn inzet is erop gericht om te waarborgen dat ook internationale ervaringen in het onderzoek van de commissie worden betrokken.

### *Externe expertise voor verdieping van de reconstructies*

Ten behoeve van de reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid heeft de commissie op een aantal terreinen gericht expertise ingeschakeld. Het betreft:

- prof. dr. mr. M. Pheijffer RA, Universiteit Nyenrode: aanbesteding en contractering HSL-Zuid en aspecten van bouwfraude;
- ir. H. S. Yap, bureau PAU: ontwikkeling van het ontwerp van de Betuweroute en de HSL-Zuid;

<sup>43</sup> Het betreft naast prof. dr. ir. H. Priemus: prof. J. A. H. de Bruijn, prof. mr. dr. E. E. F. ten Heuvelhof, prof. dr. B. van Wee, dr. M. W. de Jong en drs. M. Leijten.

- prof. dr. C. N. Teulings/Prof. dr. C. Koopmans, Stichting Economisch Onderzoek (SEO), Universiteit van Amsterdam: private financiering en exploitatie;
- prof. dr. J. Renkema, Universiteit van Tilburg: het gebruik van taal in het verkeer tussen regering en parlement.

Daarnaast heeft de TCI aan het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd om de studies die het CPB in 1993 en 1995 heeft verricht ten behoeve van de besluitvorming over de Betuweroute te actualiseren op basis van de feitelijke ontwikkelingen, zoals ze zich sindsdien hebben voorgedaan.

#### *Klankbordgroep*

De commissie heeft een klankbordgroep ingesteld, die driemaal bijeen is geweest om te reflecteren op bij de commissie in ontwikkeling zijnde denkbeelden. De klankbordgroep bestond uit:

- prof. dr. ing. G. Teisman: Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Nijmegen
- prof. dr. P. Winsemius: WRR, voorheen werkzaam bij McKinsey
- prof. dr. J. T. J. van den Berg: Universiteit van Maastricht, voorheen Hoofddirecteur VNG en lid Eerste Kamer
- mr. F. W. R. Evers: voormalig directeur-generaal Rijksgebouwendienst, voormalig directeur Natuurmonumenten
- prof. dr. T. Notteboom: Universiteit van Antwerpen
- prof. dr. P. Rietveld: Vrije Universiteit, Amsterdam

#### *7. Relatie met de regering*

Op 15 maart 2004 is met de regering een informatieprotocol afgesloten, waarin de informatievoorziening aan de commissie is geregeld. In de afgelopen jaren is het gebruikelijk geworden een dergelijk informatieprotocol af te sluiten. Daarin worden afspraken gemaakt over welke informatie wel en niet verstrekt kan worden aan de betreffende parlementaire onderzoekscommissie, welke procedure wordt gehanteerd, de wijze waarop omgegaan wordt met vertrouwelijkheid van informatie, het verstrekken van mondelinge informatie etc.

Gedurende het onderzoek heeft zich een tweetal incidenten voorgedaan:

1. Tijdens de besloten gesprekken kreeg de commissie het gevoel dat het vergezellen van ambtenaren door een toehoorder vanuit het ministerie een belemmering vormde voor het voeren van een open gesprek. Hoewel het informatieprotocol deze mogelijkheid onder voorwaarden opent, heeft de commissie tijdens de reeks gesprekken om genoemde reden verzocht hiervan verder af te zien. Voor de toekomst adviseert de commissie na te denken hoe met dit punt om te gaan;
2. Tijdens de hoorzittingen is door de commissie abusievelijk als vertrouwelijk aangemerkt materiaal openbaar gemaakt, naar aanleiding waarvan er een briefwisseling met de minister-president is geweest over de vertrouwelijkheid van door het ministerie van Algemene Zaken verstrekte stukken. Hierbij verschilde de commissie met de minister-president van mening over de grond van de vertrouwelijkheid, die op bepaalde stukken, van toepassing was verklaard. In de reconstructies heeft de commissie met het oog op de van toepassing zijnde vertrouwelijkheid passages die zij wilde citeren geparafraseerd. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten acht het desalniettemin onjuist, dat een departement eenzijdig kan bepalen dat belangrijke informatie die een parlementaire onderzoekscommissie

nodig acht voor haar onderzoek(-srapport) vertrouwelijk behandeld dient te worden indien naar haar mening de grond daartoe ontbreekt.

### **III. Onderzoeksaanpak**

#### *8. Onderzoeksopzet*

In paragraaf 2 en 3 is de onderzoeksdoelstelling geformuleerd en zijn de stappen van het onderzoek benoemd. Elementen uit het onderzoek zijn:

1. het toetsingskader
2. de reconstructies
3. de gevoerde gesprekken
4. de rapportage

Hierna wordt op deze onderdelen van het onderzoek ingegaan.

#### *8.1 Toetsingskader*

Ten behoeve van het toetsingskader heeft de staf voorafgaand aan de instelling van de commissie aan de hand van informerende notities bestaande wet- en regelgeving en beleid in beeld gebracht, die infrastructuurprojecten ordenen. Het betrof onder meer ruimtelijke ordeningsprocedures, milieuwetgeving, ramingen, instrumenten om nut en noodzaak van projecten aan te tonen (kosten-batenanalyses), de Procedureregeling Grote Projecten, publiek-private financiering etc. Deze aan het toetsingskader gerelateerde onderwerpen zijn later overgenomen door het Delftse team, dat een aantal notities heeft geschreven. Aan de hand van deze notities heeft de commissie in de periode tot aan de besloten gesprekken gediscussieerd over het toetsingskader. Ook met de klankbordgroep heeft hierover discussie plaatsgevonden. In deze periode zijn vooral ideeën gegenereerd voor het latere toetsingskader. Na de hoorzittingen is in intensieve discussies een complex ontstaan van voorwaardenscheppende factoren en procedures/maatregelen om het grip van de Tweede Kamer op grote projecten te verbeteren. Het nieuwe toetsingskader is het centrale onderwerp in het hoofdrapport.

#### *Reconstructies HSL-Zuid, Betuweroute en Zuiderzeelijn*

De TCI heeft er bij het begin van de werkzaamheden voor gekozen om een integrale reconstructie te maken van zowel de Betuweroute als de HSL-Zuid. Eveneens is besloten om het toetsingskader, dat de commissie ontwikkelt, te projecteren op een toekomstgericht project, d.w.z. een project dat nog in voorbereiding is. Als toekomstgericht project heeft de TCI de Zuiderzeelijn gekozen.

#### *Onderzoeksvragen HSL-Zuid en Betuweroute*

De TCI heeft ervoor gekozen een integrale reconstructie te maken van het besluitvormingstraject van de Betuweroute en de HSL-Zuid gericht op het formuleren van lessen voor de toekomst. De commissie heeft zich daarbij gerealiseerd dat beide projecten al een lange looptijd kennen en er zeer veel invalshoeken en perspectieven aan beide projecten zijn verbonden. Om het onderzoek in reikwijdte en doorlooptijd niet uit te laten dienen was het nodig keuzes te maken. Vanaf het begin heeft de commissie, conform haar opdracht, de besluitvorming centraal gesteld en deze rondom beide projecten in beeld gebracht aan de hand van de informatieketen rondom cruciale besluiten:

- Welke informatie was op de werkvloer bekend en hoe is op basis van deze informatie gehandeld?



- Welke informatie kreeg de departementsleiding en hoe heeft deze op basis van deze informatie gehandeld?
- Welke informatie kreeg de minister en hoe heeft hij/zij op basis van deze informatie gehandeld?
- Welke informatie kreeg de ministerraad en hoe heeft de raad op basis van deze informatie gehandeld?
- Welke informatie kreeg de Tweede Kamer en hoe heeft de Tweede Kamer op basis van deze informatie gehandeld?

Bij aanvang van haar werkzaamheden is de Commissie begonnen met een globale reconstructie van de besluitvorming op basis van openbare stukken: Kamerstukken en andere relevante openbare documenten. Daaruit komt een beeld van de beide projecten, zoals door de regering aan de Tweede Kamer is gepresenteerd. Tevens is aan de hand van deze documenten beschreven over welke informatie de Tweede Kamer beschikte en hoe Tweede Kamerleden met deze informatie zijn omgegaan.

Vervolgens is gericht informatie opgevraagd bij de regering om de onderliggende niveaus in de reconstructie te kunnen brengen. In eerste instantie heeft de commissie zich daarbij beperkt tot:

- alle informatie die vanuit de departementen van Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken, VROM en Verkeer en Waterstaat gedurende de looptijd van deze projecten over HSL-Zuid en Betuweroute aan de opeenvolgende ministers is gestuurd;
- verslagen van de besprekingen die hierover hebben plaatsgevonden;
- de informatie die aan de Ministerraad is gestuurd; en
- hetgeen hierover in de Ministerraad is besproken en besloten<sup>44</sup>.

Daarnaast zijn documenten opgevraagd van een aantal hoge ambtelijke commissies<sup>45</sup> om een beeld te krijgen van hetgeen interdepartementaal over deze projecten is besproken op het niveau van directeuren-generaal en secretarissen-generaal. Ten aanzien van informatie op werkvloer-niveau, bijvoorbeeld de projectdirecties HSL-Zuid en Betuweroute, moest de commissie enige terughoudendheid betrachten om niet overladen te worden met informatie. Op dit niveau zijn alleen gerichte vragen gesteld, die nodig waren om witte vlekken in de reconstructie te vullen.

#### *Inzet externe deskundigheid*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten voorzag dat er zich een aantal onderwerpen zou aandienen, waarvoor een globale analyse niet zou volstaan. Bij deze onderwerpen verwachtte de commissie dieper te moeten graven, door het opvragen van meer gedetailleerde informatie en/of externe deskundigheid in te schakelen. Deze onderwerpen betroffen onder meer:

- de aanbesteding van de onderbouwcontracten bij de HSL-Zuid en aspecten van bouwfraude daarbij. Bij dit onderwerp heeft de commissie tijdens het dossieronderzoek en later bij de gesprekken uitgebreid stilgestaan. De basisvraag was om precies te reconstrueren hoe dit complexe proces bij de HSL-Zuid is verlopen. Bij de verdieping van dit onderwerp is de heer Pheijffer, werkzaam bij Nivra-Nyenrode, ingeschakeld. De bevindingen van zijn studie heeft hij tijdens de hoorzittingen gepresenteerd. Het eindresultaat van het werk van de heer Pheijffer is verwerkt in de reconstructie HSL-Zuid;
- de ontwikkeling van het ontwerp van de Betuweroute en de HSL-Zuid. De commissie heeft bureau PAU ingeschakeld om te onderzoeken hoe de ontwerp kwaliteit van de Betuweroute en de HSL-Zuid zich door de jaren heen heeft ontwikkeld. Dit vanuit het idee dat kwaliteit, naast tijd en geld, ook een parameter is in de ontwikkeling van een project,

<sup>44</sup> Van de ministerraad heeft de TCI conform bestaande regels terzake geen besluitenlijsten of verslagen verkregen. Op de discussie in de ministerraad heeft de commissie dus geen zicht kunnen krijgen. Wel heeft de TCI kunnen beschikken over documenten, die door departementen aan de ministerraad zijn gestuurd. De besluiten van de ministerraad over de Betuweroute en de HSL-Zuid zijn doorgaans aan de Tweede Kamer gestuurd en daarmee openbaar.

<sup>45</sup> Het gaat hierbij hoofdzakelijk om de Rijksplanologische Commissie (RPC) en de Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuurversterking (ICES).

- terwijl over dit aspect bijna nooit een politiek debat wordt gevoerd. De voorlopige bevindingen van deze studie heeft de heer Yap tijdens de hoorzittingen gepresenteerd. Het eindresultaat van dit werk is verwerkt in de reconstructies van de HSL-Zuid en de Betuweroute;
- de private financiering van de Betuweroute. Bij dit onderwerp heeft de commissie tijdens het dossieronderzoek en later bij de gesprekken uitgebreid stilgestaan. Het ging de commissie erom precies in beeld te krijgen hoe dit dossier zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Aanvullend zijn de heer Teulings en de heer Koopmans van de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) ingeschakeld, die voor de commissie een notitie over dit onderwerp hebben opgesteld. Een en ander is verwerkt in de reconstructie Betuweroute;
  - vanaf het begin heeft de commissie de factor «taal» beschouwd als een belangrijk instrument voor alle partijen die bij besluitvorming betrokken zijn. Op basis van een perceptie van de situatie zendt de regering een boodschap aan de Tweede Kamer. Individuele Kamerleden ontvangen deze boodschap en interpreteren hem. Mede op basis van deze interpretatie reageren zij op de regering. Dit is een zeer ingewikkeld proces. De heer Renkema, hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg, is door de commissie verzocht een taalkundige analyse te maken van een aspect van de Betuweroute. Deze analyse is verwerkt in de reconstructie van de Betuweroute;
  - het CPB heeft in 1993 en 1995 berekeningen gemaakt over de Betuweroute. Inmiddels is er feitelijke informatie bekend over de ontwikkeling van het goederenvervoer van de periode 1995–2003. Het CPB is gevraagd om de berekeningen uit 1993 en 1995 te actualiseren met behulp van deze informatie. De notitie, die de CPB in reactie hierop heeft gemaakt, is verwerkt in de reconstructie Betuweroute. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft de notitie ter kennisname gestuurd aan de Tweede Kamer.

In het maken van de reconstructies zit een belangrijke knip. Op 7 juni 2004 is een eerste versie afgerond, die is gemaakt op basis van de op dat moment beschikbare documenten. Met deze versie is de commissie de besloten gesprekken ingegaan. De gesprekken zijn gebruikt om de reconstructies tot leven te brengen door naast de feiten ook naar inschattingen, interpretaties en percepties te vragen die doorgaans niet uit schriftelijk materiaal te halen zijn. Na de hoorzittingen is stapsgewijs toegewerkt naar een eindversie van de reconstructies.

#### *Zuiderzeelijn*

Vanaf het begin heeft de commissie aangegeven een toekomstgericht project te zullen gebruiken om het toetsingskader op te projecteren. Al snel is besloten dat dit de Zuiderzeelijn zou worden. Van de Zuiderzeelijn is eveneens een reconstructie gemaakt, maar veel minder uitgebreid dan die van de Betuweroute en de HSL-Zuid. Voor de reconstructie is uitsluitend gebruik gemaakt van openbare stukken, waarover ieder Kamerlid in beginsel zou kunnen beschikken. Toen de reconstructie klaar was, zijn de lessen van de Betuweroute en de HSL-Zuid vergeleken met de stand van zaken van de Zuiderzeelijn en is het project Zuiderzeelijn gespiegeld aan het inmiddels beschikbare toetsingskader. Dit heeft geleid tot een zelfstandig deelrapport als onderdeel van de rapportage van de commissie.

#### *Gesprekken en hoorzittingen*

Een belangrijk en kenmerkend onderdeel van parlementair onderzoek is het horen van personen. Toen begin juni 2004 de reconstructies in concept

gereed waren en het denken over het toetsingskader in de grondverf stond, zijn de voorbereidingen begonnen van een groot aantal gesprekken. In de gevoerde gesprekken heeft het zwaartepunt bij de reconstructies gelegen, hoewel – zeker bij de openbare gesprekken – ook het toetsingskader uitgebreid aan bod is gekomen. De gespreksrondes waren gericht op verificatie van het reeds gedane onderzoek en op het verwerven van informatie, die niet uit documenten te halen is. De gesprekken zijn in twee rondes gevoerd: besloten gesprekken in juni/juli 2004 en openbare gesprekken in september 2004.

#### *Besloten gesprekken*

Begin juni 2004 zijn de voorbereidingen van de besloten gesprekken begonnen. Het doel van besloten gesprekken, die vertrouwelijk van aard zijn, was om feitenkennis op te bouwen en witte vlekken in de opgebouwde kennis te vullen. Tevens is aan de hand van de besloten gesprekken bekeken welke personen de commissie later in een openbaar gesprek zou willen horen. Tussen 21 juni en 9 juli 2004 heeft de TCI in een benauwde ruimte een kleine veertig besloten gesprekken gevoerd. In augustus zijn aanvullend nog circa vijftien besloten gesprekken gevoerd. Bij de besloten gesprekken ontstond de discussie met de minister van V&W over het begeleiden van ambtenaren bij deze gesprekken (zie paragraaf 7).

#### *Openbare hoorzittingen*

Na de collectieve zomervakantie van commissie en staf, die op 2 augustus 2004 eindigde, begon de voorbereiding van de openbare hoorzittingen. Met het reeds verzamelde onderzoeksmateriaal en de informatie uit de besloten gesprekken zijn gesprekspartners geselecteerd en vragen voorbereid. In de periode van 30 augustus tot en met 17 september 2004 heeft de TCI openbare hoorzittingen gehouden. In drie weken gedurende vier dagen per week is met in totaal zeventig mensen, waaronder twee onderzoekers van de commissie, in het openbaar een gesprek gevoerd. In tegenstelling tot parlementaire enquêtes is in het geval van parlementair onderzoek de uitgenodigde persoon niet verplicht te verschijnen, niet verplicht te antwoorden en staat hij of zij niet onder ede. Hoewel dit in enkele gevallen niet rimpelloos verliep, zijn alle genodigden ook daadwerkelijk voor de commissie verschenen. De hoorzittingen waren openbaar toegankelijk en zijn integraal uitgezonden door de NOS, voor het eerst vanuit de nieuwe «Enquêtezaal».

Bij de planning van gesprekken is thematisch te werk gegaan. Elke dag of elk dagdeel kwam een bepaald aspect aan bod van de Betuweroute, de HSL-Zuid of grote infrastructuurprojecten in het algemeen. Enkele voorbeelden van thema's, die in een dag(deel) zijn behandeld, zijn:

- de agendering van de Betuweroute;
- de onderbouwing van het besluit over de Betuweroute;
- de besluitvorming in de Tweede Kamer over de HSL-Zuid;
- idem over de Betuweroute;
- de aanbesteding en contractering van de HSL-Zuid;
- de kwaliteit van het ontwerp van de HSL-Zuid;
- de invulling van de controletaak door de Tweede Kamer bij Betuweroute en HSL-Zuid;
- lessen voor de toekomst.

Nadat de hoorzittingen waren afgerond, was de enige taak voor de commissie nog te rapporteren over haar bevindingen.

### *Rapportage*

Tussen half september en 15 december 2004 heeft de commissie en haar staf hieraan gewerkt. Het eindrapport bestaat uit vijf afzonderlijke delen:

- het hoofdrapport, waarin het nieuwe toetsingskader van de commissie wordt onthuld;
- de reconstructie Betuweroute;
- de reconstructie HSL-Zuid;
- het rapport over de Zuiderzeelijn, waarin het toetsingskader van de commissie wordt geprojecteerd op dit project;
- een achtergrondrapport met essays van hoofdzakelijk de Delftse onderzoekers, 't Hart en enkele onderzoekers van de staf van de commissie.

Vanwege de ontstane tijdsdruk is vanaf het einde van de hoorzittingen parallel aan deze rapporten gewerkt. Het hoofdrapport moest vanaf het begin worden opgebouwd. Daaraan is gewerkt aan de hand van een inhoudsopgave, waarbij per paragraaf van het rapport teamsessies plaats hebben gevonden om de contouren van de inhoud te schetsen, die daarna door de staf zijn ingevuld.

In de reconstructies, die op dat moment nog van juni 2004 dateerden, diende alle informatie die de commissie sindsdien verzameld had te worden verwerkt. Het aanbod van nieuwe informatie bleek overwelddigend:

- er bleef informatie van de departementen binnenstromen, zowel al langer geleden opgevraagde informatie als antwoorden op nieuwe informatie vragen, die naar aanleiding van de hoorzittingen zijn gesteld;
- de informatie uit de zeventig gesprekken tijdens de hoorzittingen
- naar aanleiding van de hoorzittingen liep het storm op het e-mailadres van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. Enkele honderden burgers, organisaties, bedrijven etc. hebben de commissie e-mail en brieven gestuurd (zie voor een selectie bijlage 9). Daar zat heel divers materiaal bij, waaronder kledingadvies en opmerkingen van taalkundige aard. Er zat ook inhoudelijk zeer waardevolle informatie tussen. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft veel tijd besteed aan het bestuderen en analyseren van de binnengekomen informatie. Dit leidde tot enkele aanvullende gesprekken, die de commissie zeer nuttige achtergrondinformatie hebben bezorgd.

**Bijdrage aan het Rapport van de Tijdelijke Commissie  
Infrastructuur opgesteld door en onder verantwoording van de  
heer W. Korf, voormalig projectdirecteur HSL-Zuid (9 november  
2004)**

**Doel en inhoud van deze bijdrage**

Het doel van deze bijdrage is om aan het rapport van de TCI een persoonlijk getinte visie toe te voegen van een projectdirecteur van een groot V&W-project. Dit met de gedachte dat deze visie, geschreven vanuit praktijkervaringen, een nuttige aanvulling kan zijn op de verdere inhoud van het rapport.

De thema's zijn:

- I. De vijf aspecten van projectbeheersing
- II. Directe communicatie tussen project en politiek
- III. De «macht» van een projectdirecteur
- IV. Altijd over alles informeren? Of is dat dom?
- V. Wisselende werkelijkheden
- VI. Nut & noodzaak versus visie en politieke keuzes
- VII. De «voortdenderende trein»
- VIII. Projectorganisatie van een megaproject: een «koekoeksjong»
- IX. Het departement als informatiefilter
- X. Projecten organisaties in de vorm van een aparte NV?
- XI. Knellende wetgeving of eigen projectwet?
- XII. Grote projecten zijn dragers van innovatie
- XIII. Projectdirecteur: projectmanager of procesmanager?
- XIV. Een eenduidig toetsingskader?
- XV. Ideeën voor een beter samenspel

**Stellingen**

Het doel van de hieronder weergegeven stellingen is, om kort en bondig de wereld te schetsen van een mega-project. Een mega-project is een fenomeen in een multicyclisch, multidimensionaal en dynamisch krachtenveld. Het oogmerk is met name, te helpen voorkomen dat het toetsingskader dat de TCI ontwikkelt ééndimensionaal of zelfs mechanistisch wordt. Een dergelijk toetsingskader zou al spoedig «in de mangel kunnen zitten» tussen de dynamiek van de samenleving, de realiteit van de politiek en de weerbaarheid van de praktijk.

**I. De vijf aspecten van projectbeheersing**

De beheersing van een mega-project moet voortdurend plaatsvinden op vijf aspecten: tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie. Uit die vijf vloeien permanent tegenstrijdige eisen voort; 100% scoren op al deze aspecten is écht niet mogelijk: projectbeheersing is bij uitstek het managen van het evenwicht tussen de vijf. Een eenvoudig voorbeeld van een dilemma die dit teweeg brengt is de afweging tussen «de schoonheid» van het ontwerp versus de kosten van het project. Iedereen wil dat het ontwerp «mooi» is, niemand wil dat het ontwerp duur is. Maar hoe breng je dit in evenwicht? Vooral in de situatie dat in een vroeg stadium de maatschappelijke en de politieke omgeving nog geheel op andere dimensies van het project zijn gericht.

De maatschappelijke en politieke omgeving zijn in een vroeg stadium van de levensduur van een project vooral op kwaliteit en geld «in zijn algemeenheid» gericht, de «echte» aandacht voor de kwaliteit en de

kosten daarvan komt pas later, maar dan is er (financieel) nog maar weinig ruimte. Dan is potentieel extra geld al uitgegeven aan iets anders (bijv. aan een boortunnel) en is er geen geld meer over om het project verder te verfraaien, integendeel, dan moet er alleen maar geschraapt worden. Aan de projectwerkelijkheid wordt geen recht gedaan als achteraf, vanuit de focus van dát moment, voor één aspect de norm op 100% wordt gelegd.

**>> Daar waar eisen van projectbeheersing (tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie) altijd in onderling evenwicht beoordeeld moeten worden, is het onjuist als gekozen wordt voor de dominantie van slechts één eis.**

## **II. Directe communicatie tussen project en politiek**

De twee professies, politicus en projectdirecteur, kennen elk hun eigen logica en deskundigheid. Projectleiders verzamelen informatie om hun project te kunnen beheersen. Informatie dat iets fout gaat is voor hen véél belangrijker dan «alles OK». Voor politici heeft informatie een heel andere lading. Het is een «strategisch goed». Het is enerzijds een wapen in de politieke controle op het handelen van de Minister. Anderzijds vraagt het politieke spel er soms om liever niet alles te weten, want dat belemmert immers de bewegingsvrijheid in de toekomst. Allemaal volstrekt logisch, maar de ruis die dit alles geeft doet veel energie verloren gaan.

Terwijl de projectdirecteur, vanuit zijn opdracht en namens de Minister, intensieve relaties onderhoudt met iedereen uit de projectomgeving, mag hij niet direct communiceren met de Tweede Kamer. Een projectdirecteur spreekt dagelijks met wethouders, gedeputeerden, burgemeesters, Commissarissen van de Koningin, topmensen uit het bedrijfsleven, smaakmakers uit het maatschappelijk middenveld en andere opinion leaders, maar vrij zelden met leden van de Tweede Kamer, en dan alleen in uitzonderingsituaties. Ik pleit er voor dat dit regulier mogelijk wordt (uiteraard met respectering en inschakeling van de departementale top). Onder de verantwoordelijkheid van de Minister en met daadwerkelijke medewerking van de Tweede Kamer zou een projectdirecteur toegang moeten kunnen krijgen tot de Kamer. Dan zou hij beter kunnen zorgen voor een tijdige en correcte informatieoverdracht, de kans verminderen op incidenten politiek en kunnen werken aan een groter vertrouwen van de kamerleden in de voortgang van het project.

Rechtstreekse toegang van de projectdirecteur tot de Tweede Kamer beïnvloedt echter de rol van de minister en stelt extra eisen aan de betrokken projectdirecteur. De gevolgen hiervan dienen goed te worden geanalyseerd. Desondanks kan in deze suggestie voordelen schuilen voor alle partijen. De politieke gedachtewisseling gaat dan over de hoofdzaken en wordt niet meer vervuild door interpretatieverschillen over de technische inhoud. Ook tijdigheid van informatie is ermee gebaat en het wederzijds vertrouwen neemt toe.

**>> Grote projecten kunnen niet zonder rechtstreekse communicatie tussen de projectdirecteur de Tweede Kamer.**

## **III. Altijd over alles informeren? Of is dat dom'?**

Het gaat om miljarden. Heel veel belanghebbenden proberen voortdurend de besluitvorming te beïnvloeden. De actuele informatie over de voortgang van het project is daarbij van strategisch belang. Een heel eenvoudig voorbeeld is de informatie over de kostencalculaties van het project. Als een projectdirecteur enerzijds een taakstellend budget heeft en anderzijds informatie heeft over een mogelijke toename van de kosten

t.o.v. zijn budget, dan is het wel heel makkelijk voor een aannemer als deze over de laatste informatie beschikt. Dan valt de spanning weg en heeft de projectdirecteur het «wapen»: mijn budget is taakstellend niet meer in handen. Ook tijdens gevoelige onderhandelingen met private partijen is voorzichtigheid geboden met het informeren van de Tweede Kamer. Of de Tweede Kamer besloten of openbaar wordt geïnformeerd is in de praktijk aan de Tweede Kamer om te beslissen. Dit is ongewenst; als de Tweede Kamer de openbaarheid kiest wordt zij of niet ingelicht of de openbaarheid schendt de belangen van de overheid in het onderhandelingsproces. Hier zou het advies van de projectdirecteur zwaar moeten wegen. Trouwens, ook Kamerleden worden vaak door marktpartijen benaderd om hun invloed aan te wenden. Hoe met dit soort situaties moet worden omgegaan is één van de lastigste dilemma's van menig projectdirecteur en daarboven van zijn Minister. Maar het is ook van de lastigste dilemma's voor de Tweede Kamer zelf. Het belang van informatiebehoefte van de volksvertegenwoordiging staat namelijk op dit punt tegenover het belang van de belastingbetaler. Dit thema verdient een belangrijke plek in het rapport van de TCI.

**>> Ook Kamerleden dienen bewust om te gaan met het gegeven dat de budgetbeheersing van een groot project soms bedreigd wordt door (te grote) openbaarmaking. Een protocol zou hierin helpen.**

#### **IV. Wisselende werkelijkheden**

Een project loopt lang, soms zelfs tientallen jaren, de politieke werkelijkheid wisselt frequent. Wat waar is in een wereld waarin het milieu hoog op de agenda staat, is dat niet meer als er alles aan gedaan moet worden de economie weer op gang te helpen. Als er zwaar bezuinigd moet worden is de werkelijkheid wéér anders. Een project moet in dit voorbeeld eerst het milieubeleid dienen, daarna de economie op gang helpen om tenslotte louter te worden afgerekend op het feit of de kosten wel of niet worden terugverdiend. Informatie die in de vorige werkelijkheid de enig relevante was, is vanuit een periode daarna bezien vaak de verkeerde.

**>> De besluitvorming bij de start van een groot project is gegrond op een context die tegen het einde vaak anders is komen te liggen. Hiermee dient in de evaluatie rekening te worden gehouden.**

#### **V. Nut & noodzaak versus visie en politieke keuzes**

De gedachte op zich aantrekkelijk – dat een discussie over nut & noodzaak van een project vooraf en in één keer gevoerd kan worden, doet geen recht aan de manier waarop complexe besluitvorming werkt (zie het vorige punt over «wisselende werkelijkheden»). Nut en noodzaak zijn termen die een discussie van rationele argumentatie uitlokt, en het willen «bewijzen» in termen van nut en noodzaak versterkt de (toch al hinderlijke) kloof tussen experts en burgers. Hoe zeer wij ook professioneel de waarde van de maatschappelijke kosten/baten analyses volgens de OEI methode onderschrijven, waarschuwen wij voor de «verabsolutering» van deze analyses. Zij dreigen te verworden tot een «schaamlap» van politieke verantwoordelijkheid. Visionaire, politieke en zelfs irrationele overwegingen, zijn overwegingen die in de besluitvorming over een groot project zeer serieus genomen moeten worden. Politieke besluitvorming kan lang duren. De discussie over de onlangs geopende Noordelijke Randweg in Den Haag is door tientallen kabinetten in een periode van tenminste 40 jaar gevoerd. Wisselende werkelijkheden zijn inherent aan het menselijk

bestaan. Hoezeer het ook helpt om in de planvormingsfase een besluit over nut & noodzaak op een open wijze en met inschakeling van de belangrijkste maatschappelijke partners voor te bereiden, er zal zich altijd (met enige regelmaat) een aanleiding aandienen om nut & noodzaak van een project opnieuw aan de orde te stellen. Juist dat gegeven moet open en transparant in de procedure ingebouwd worden. De beste wijze hiervoor is om krachtige go/no go momenten in de procedure op te nemen. Dat er echter eens een laatste go/no go moment is en dat het kabinet vervolgens de knoop doorhakt en het project óf stopt, óf uitvoert is goed.

**>> De logisch lijkende volgorde: eerst nut & noodzaak aantonen en vervolgens het besluit uitwerken en uitvoeren, klopt niet. Nut & noodzaak van een project blijven voortdurend in discussie. Maar eens moet er wel een besluit vallen of je de contracten nu sluit of dat je er mee stopt.**

## **VI. De «voortdenderende trein»**

De beeldvorming over grote projecten wordt gedomineerd door de metafoor van de «voort denderende trein». Als een project éénmaal in de besluitvorming zit kan het niet het meer gestopt worden. De aan de ambtenaren toegedichte macht is daarbij welhaast spreekwoordelijk getypeerd met «de vierde macht». De werkelijkheid is heel anders. Veel grote projecten gaan niet door, hetzij doordat ze afgeblazen worden, dan wel doordat ze tot «Sint Juttemis» in de vertraging gaan. Vier voorbeelden van de eerste categorie: de HSL-Oost, de noordtak van de Betuwe-route, de tolpoorten en de verplaatsing van Schiphol naar een eiland in de Noordzee. Vier voorbeelden van de tweede categorie: de al genoemde Noordelijke Randweg in Den Haag, de A4 Midden Delfland, het A13-A16-tracé rondom Rotterdam en de verplaatsing van Rotterdam-Airport ten gunste van de stedelijke ontwikkeling ten noorden van Rotterdam. Er zijn nog meer voorbeelden (meer dan menigeeen denkt) van beide categorieën toe te voegen. Toch klopt de beeldvorming over de «voortdenderende trein» in een bepaald opzicht wel. De besluitvorming gaat namelijk vaak impliciet en weinig krachtig en zichtbaar. Zichtbare go/no go momenten ontbreken meestal. Zij kunnen echter hulp bieden. Dat schept wel verplichtingen. Dan moeten het Kabinet en de Tweede Kamer zichtbaar hun posities innemen en hun verantwoordelijkheid nemen.

**>> Besluitvorming over grote projecten vraagt om go/no go momenten en, in het bijzonder, om politieke moed op deze momenten.**

## **VII. Projectorganisatie van een megaproject: een «koekoeksjong»**

Een projectorganisatie van een megaproject wordt altijd ergens «opgehangen» binnen een departement. Maar een departementale organisatie is daarvoor niet erg geschikt. Een departement bestaat uit een aantal «directoraten-generaal» met voornamelijk beleidsmedewerkers. In het geval van Verkeer en Waterstaat is er een uitvoeringsorganisatie: Rijkswaterstaat (binnenkort een agentschap), op afstand. Een projectorganisatie van een megaproject is een «koekoeksjong» in deze organisatiestructuur. Zij is veel te groot om onderdeel te zijn van een beleidsdirectoraat-generaal. Zij is echter de langste tijd te beleidsgevoelig om onderdeel te zijn van een uitvoeringsorganisatie op afstand. Wat vervolgens kan gebeuren (voorbeeld HSL-Zuid) is het slechtste van twee werelden. Eerst is de projectorganisatie onderdeel van een beleidsdirectoraat-generaal. Na contractering wordt «het stokje overgedragen»



aan de uitvoeringsorganisatie. Eerst heeft het project jarenlang last gehad van een omgeving waar het beleid het primaat heeft en waar geen begrip is voor de harde wetten van de praktijk. Daarna moet het project in het keurslijf van de uitvoering, waar geen ruimte is voor maatwerk en beleid. Dit kost veel energie, frictieverlies, frustratie en ook veel geld. Zie ook een volgend punt.

**>> De positionering van de organisatie van een megaproject vergt maatwerk.**

### **VIII. Het departement als informatiefilter**

Als een groot project qua positie op te grote afstand staat tot de politieke top, dan gaan de departementale lagen daartussen als een filter fungeren dan wel elementen die hen aangaan uitvergrooten. Een politieke realiteit (Kamerleden reageren op incidenten) roept dan op het departement als tegenhanger op: «incidenten voorkomen», oftewel het – als eerste reflex – uit de wind houden van de eigen Minister. Een projectleider die bij een tegenvaller om hulp vraagt wordt daarbij primair als «incident» gezien en vanuit die visie aangestuurd. Dit mechanisme leidt tot kwaliteitsverlies, kosten en tijdsoverschrijdingen. Projectdirecteuren blijken hier op twee verschillende manieren mee om te gaan:

- 1) De eerste is dat hij mee gaat doen in het departementale spel en een korte lijn van toegang tot de minister creëert. Het gevaar daarvan is dat de projectdirecteur dan zijn rol als objectieve/degelijke/evenwichtige behartiger van de projectbelangen verwaarloost en mede politiek gaat zitten bedrijven. Tevens vervreemdt hij van z'n moederorganisatie.
- 2) Andere projectleiders leggen zich daarentegen bij de situatie neer en gaan vooral sturen op het afleggen van verantwoording. Ze zorgen er voor geen fouten te maken en stellen de tijdige realisering van het project minder centraal. Ook dit leidt tot kwaliteitsverlies, kosten en tijdsoverschrijdingen.

**>> Megaprojecten vragen naar hun aard om een aparte positie binnen de departementale structuur.**

### **IX. Projecten in de uitvoeringsfase als aparte NV?**

Vanwege bovenstaande problematiek zie ik voordelen in het kiezen voor een aparte entiteit voor het project: de NV à la de Westerscheldetunnel. Het departement fungeert dan op afstand, waardoor de problematiek van het departement dat als filter fungeert wordt weggenomen. Het zijn dan immers de aandeelhouders die het beleid bepalen. Het bestuur van de NV rapporteert rechtstreeks aan de Minister en (wellicht) rechtstreeks aan de Tweede Kamer. Een belangrijk voordeel van de NV-status is het feit dat de frictie tussen het project en de Comptabiliteitswet wordt opgelost; de projectleider voelt in het eerste geval vaak de druk om op jaar-budgetuitputting te sturen en minder op kostenbeheersing; bij zgn design&construct contracten wordt normaliter afgerekend op project-mijlpalen, die zich niet altijd houden aan de jaargrenzen. De druk om aannemers toch maar te betalen ook al hebben ze daar qua voortgang geen recht op is vaak voelbaar. Een tweede belangrijk voordeel is het feit dat de NV-vorm de mogelijkheid biedt om het project na oplevering (zelfs met wijzigende verhoudingen in het eigenaarschap in de toekomst) in exploitatie te kunnen nemen (life cycle benadering).

**>> De NV-vorm voor grote projecten is met name zinvol als daarmee de financiering beter kan worden geregeld, in relatie tot exploitatiebelangen.**

## **X. Knellende wetgeving of eigen projectwet?**

Wetten zijn niet geschreven voor de meest uitzonderlijke zaken als een mega-project, en toch dienen ook directeuren van grote projecten zich terecht aan de wet te houden. Dat knelt regelmatig: de eisen die de Wet RO stelt aan de voorbereiding van PKB's laten niet toe dat de Tweede Kamer – die dat wel verwacht – in een eindstadium nog uit gelijkwaardige alternatieven kan kiezen; de krappe marges van de Tracéwet frustreren de flexibiliteit bij de uitvoering. De Comptabiliteitswet staat een life-cycle-benadering in de weg. Het tenderen van een vervoersproject vraagt om een omkering van de huidige PKB-besluitvorming. Gemeentelijk bouw- en woningtoezicht, in het bijzonder welstandstoezicht en brandveiligheidstoezicht op een megaproject is buiten proportie. Een mega-project doorsnijdt tientallen gemeenten die allemaal overnieuw dezelfde zaken op grond van (in dit voorbeeld) de Woningwet moeten beoordelen. En allemaal zijn ze daarvoor niet geëquipeerd, want elke gemeente wordt slechts eenmaal «in a life-time» geconfronteerd met een mega-project. Dit soort technische en esthetische kwesties zijn een nationale zaak. De brandveiligheid van de geboorde tunnel is onmogelijk de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeente er boven.

Voorkomen moet worden, zoals nu vaak gebeurt, dat projectdirecteuren in de positie geraken te moeten kiezen tussen de meest geëigende en efficiënte oplossing óf de oplossing die nog net kan binnen de wet. Dat pleit voor een projectwetgeving per project (maatwerk dus), waardoor dit soort afwegingen onder de juiste verantwoordelijkheid worden gebracht.

**>> Grote projecten lopen aan tegen wetgeving die niet op hen is toegesneden. Het verdient somt de voorkeur om per project en afzonderlijke projectwet op te stellen.**

## **XI. Grote projecten zijn dragers van innovatie**

Naar hun aard zijn grote projecten dragers van vernieuwing en innovatie. Ze creëren enorm veel energie en kwaliteit, hebben een aanzuigende werking op (jong) talent van binnen en buiten de overheid en hebben mede daardoor de slagkracht voor vernieuwing. Waar de bestaande organisaties vaak te veel de bestaande kennis koesteren (te veel weten) zijn projecten in staat om zo evident op doelen te sturen dat daar «met een vrij gevoel» vernieuwingen kunnen worden toegepast. Ook is de investering in vernieuwing vaak aantoonbaar terug te verdienen in het project. Maar ze moeten wél kritisch begeleid worden en t.b.v.«countervailing power» met grote regelmaat extern wordt ge-audit.

**>> Grote projecten moeten ruimte hebben voor innovatie in vele opzichten, maar ze moeten wel professioneel kritisch worden gevolgd.**

## **XII. De «macht» van een projectdirecteur**

Een projectdirecteur van groot project heeft ongewild macht. Bij hem komt namelijk alle informatie over het project bijeen. Bij hem komt iedereen op bezoek om zijn belang te bepleiten. En hij heeft grote invloed op de informatie die vanuit de projectorganisatie naar de Minister, naar de Tweede Kamer en verder naar buiten gaat. Macht maakt eenzaam. Macht corrupteert zelfs. Hoe ga je daar mee om. Dit is een «duivels» dilemma voor een projectdirecteur. Want het omgekeerde van macht: alles «afstemmen», voor alles wat je doet maximaal draagvlak organiseren, is ook niet goed. «Versplintering» van macht impliceert namelijk: het afschuiven van verantwoordelijkheid. Iedere projectdirecteur dient zijn

evenwicht hierin te vinden. Professionaliteit gebiedt dat iedereen in een dergelijke functie actief moet meewerken (het zelfs moet organiseren) dat er sprake is van «countervailing power» rondom zijn persoonlijk functioneren.

**>> De ruimte voor een projectdirecteur moet niet in termen van «macht» worden getypeerd, maar in termen van «verantwoordelijkheid» en daarmee samenhangende plicht tot «verantwoording». De projectdirecteur dient permanent geconfronteerd te worden met «countervailing power».**

### **XIII. Projectdirecteur: projectmanager of procesmanager?**

Ook voor de Tweede Kamer is het van belang om te onderkennen dat een projectdirecteur zijn project vanuit verschillende rollen kan aansturen: projectrealisator of facilitator van besluitvorming. Het eerste beeld is dat van een projectdirecteur die als projectmanager fungeert en de Tweede Kamer en anderen het gevoel geeft dat ze voor objectieve informatie elders moeten zijn (hij gaat immers voor zijn project!). In de tweede rolopvatting is een project dat niet doorgaat ook een succes en zoekt de projectdirecteur meer een «informatieur/ondersteuner»-rol tussen alle partijen in. Bij een project als PMR, Maasvlakte 2, was de informatieurrol in de besluitvormingsfase succesvol. De leiding in de PKB-fase van de HSL-zuid werd evident vanuit de projectmanagerrol ingevuld. Het besef is nodig dat deze rollen beide bestaan en beide nodig zijn. Per project en per fase van een project kan het accent verschillen. Dit zou ook een rol dienen te spelen bij de selectie van de projectdirecteur. De een is nu éénmaal meer een procesmanager dan een projectmanager en de andere meer omgekeerd. Dit gegeven impliceert een dilemma voor elke projectdirecteur, namelijk het feit dat hij vaak niet geloofd wordt in zijn ene rol als zijn andere rol dominant is. In het bijzonder wordt de projectmanager vaak niet geloofd op het moment dat hij tevens ordelijk objectieve informatie over zijn project verstrekt.

**>> Er is bij alle betrokkenen bij een groot project het besef nodig dat de projectdirecteur in meerdere rollen optreedt.**

### **XIV. Een eenduidig toetsingskader?**

Evenmin als wetten (die voor standaardsituaties prima voldoen) en grote organisaties (een goed te beheren thuisbasis voor veel kleine en middelgrote projecten) dat kunnen, kan een standaard toetsingskader ooit leiden tot een betere beheersing van grote projecten. Immers, zowel in wetten als in grote organisaties zijn toetsingskaders nu juist al in overmaat aanwezig. Een betere en meer transparante informatievoorziening naar de Tweede Kamer vraagt daarom niet om een mechanistische opsomming van star te doorlopen besluitvormingsstappen, met elk zijn eigen vooraf bepaalde informatieprofiel, maar om heldere en flexibele procesafspraken. Permanente externe evaluatie kan daar een onderdeel van uitmaken. Omdat deze procesafspraken van project tot project zullen verschillen, behoort het opstellen en met de Tweede Kamer bespreken ervan tot de noodzakelijke eerste stap van elk groot project.

**>> De informatievoorziening over grote projecten laat zich niet besturen door een eenduidig toetsingskader, maar heeft externe auditing als permanent instrument nodig.**

## **XV. Ideeën voor verbeteren samenspel**

Zeer kort samengevat zijn mijn ideeën voor het verbeteren van het samenspel tussen de regering en de Tweede Kamer de volgende:

- erken wederzijds dat de werkelijkheid verandert gedurende de lange looptijd van een groot project;
- erken wederzijds dat informatie heel gevoelig is;
- erken het feit dat de discussie over nut & noodzaak van een project altijd zal spelen;
- creëer een mechanisme van informatie-uitwisseling die ruimte biedt voor feiten en vertrouwelijkheid enerzijds en politiek debat over het project anderzijds;
- creëer harde go/no go-momenten en ga daar wederzijds uiterst serieus mee om;
- denk niet dat men nu kan bedenken hoe alles in de toekomst rondom grote projecten zou moeten lopen.

**Officiële stukken***Kamerstukken (Tweede Kamer)*

14 390

Structuurschema Verkeer en Vervoer

20 490

Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening

20 922

Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer

21 137

Nationaal Milieubeleidsplan

21 879

Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra

22 026

Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs

22 512

Infrastructuur

22 589

Betuweroute

23 661

Partiële herziening Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer

27 195

Beleidsinformatie Betuweroute

27 658

Zuiderzeelijn

28 070

Aanleg Betuweroute: projectbeheersing en financiering

28 472

Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking

28 645

Informatievoorziening grote projecten

28 724

Risico-reservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid

29 283

Onderzoek naar infrastructuurprojecten

## Boeken en rapporten

Beuzekom, A. A. van (1993) Bundelen van lijninfrastructuur: vragen naar de bekende weg, Delft (Technische Universiteit Delft).

Blomberg, A. B. (2002) Op de goede weg: evaluatieonderzoek naar de werking van de Tracéwet, Hoofddirectie Juridische Zaken: Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Bomhoff, E. J. (2001) Kijken over de grenzen: zesde Foeke Kuiper lezing (Railforum).

Bruijn, H. de, Leijten, M. (2004) Algemene kenmerken van grote infrastructuurprojecten, in: H. Priemus (red.), Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten, achtergrondstudies ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, Den Haag.

Bruijn, J. A. de, Jong, P. de, Korsten, A. F. A., Zanten, W. P. C. van (1996) Grote projecten: besluitvorming en management Alphen aan de Rijn (Samsom H. D. Tjeenk Willink).

Centraal Planbureau, RIVM, SCP, AVV (1998) Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht: CPB Werkdocument 103, Den Haag (CPB).

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., Rothengatter, W. (2003) Megaprojects and risk: An anatomy of ambition, Cambridge (Cambridge University Press).

Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M. K., Buhl, S. L. (2004) How (In)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of Transportation, (Aalborg University).

Flyvbjerg, B., (2004) Procedures for dealing with optimism bias in transport planning: guidance document 2004.

Goemans, T., Schwarz, J. J., Zegveld, W., Broer, J. T. B., Verhoogt, P., Zelle, R. (1994) Meezitten en tegenlopen: Een onderzoek naar de kwaliteit van de plannings- en ramingscijfers in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Harfst, P., Schnapp, K. U. (2003) Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien, Berlin, (WZB).

Hart, P. t', Hooven, M. ten (2004) Op zoek naar leiderschap, Amsterdam (De Balie).

Hart, P. t', Metselaar, M., Verbeek, B. (1995) Publieke besluitvorming, Den Haag (Vuga).

IME consult (1992) Onderzoek ramingen Prorail '96.

Jong, W. M. de (1998) Internationale vergelijking besluitvorming infrastructuur : Duitsland, Frankrijk, Nederland, Engeland, Zwitserland, Verenigde Staten, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Koppenjan, J., Ham, H. van (2002) Publiek private samenwerking bij transport infrastructuur Utrecht (Lemma).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997) Het spelregelkader MIT, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002) Werkwijzer: MIT-verkenning nieuwe stijl, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directie FEZ (1997) Eindrapportage monitoring: het spelregelkader MIT, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Financiën (1993) Een beleidskader voor private financiering van Infrastructuur, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Otten, M. (2000) Verstrikt in grote projecten: Hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn totstandkwamen, Den Haag (VNG).

Riet, O. van de (2003) Political analysis in multi-actor policy settings: navigating between negotiated nonsense and superfluous knowledge, Delft (Eburon Publishers).

Rijkswaterstaat (1994) Meezitten en tegenlopen: een onderzoek naar de kwaliteit van de plannings- en ramingscijfers in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en transport, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Rijkswaterstaat en IME consult (1991) Een raamwerk voor ramingen, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Rubin, I. S. (2002) Balancing the federal budget: eating the seed corn or trimming the herds?, New York (Chatham House Publishers).

Teisman, G. R. (1998) Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, Den Haag (Elsevier bedrijfsinformatie).

Tjeenk Willink, H. D. (1989) De kwaliteit van de overheid; een bijdrage aan het hernieuwde politieke debat, Den Haag.

Vondeling, A. (1976) Tweede Kamer: Lam of leeuw, Amsterdam (De Arbeiderspers).

Vries, J. de (2002) Paars en de managementstaat, het eerste Kabinet Kok (1994–1998), Apeldoorn (Garant).

VROM-raad (2002) Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek; advies naar aanleiding van de (ICES-)investeringsimpuls 2002, Advies 033, Den Haag (ministerie van VROM).

Weggeman, L. (2003) Controversiële besluitvorming: Opkomst en functioneren van groen polderoverleg, Utrecht (Lemma).

Werkgroep Blom (1998) Kostenontwikkeling infrastructuurprojecten: heldere (project)sturing als basis voor beheersing kostenontwikkeling.

WRR (1998) Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek: rapporten aan de regering 53, Den Haag (SDU).

## Kranten- en tijdschriftartikelen

Bakker, R., Sorben, A., Vermeend, W., Grote projecten In: Beleidsanalyse 20, 3, 1991 : 4–31.

Beek, K. W. H. van, Koopmans, C. C., Beter besluiten over grote projecten In: Stedebouw & Volkshuisvesting 76, 3 en 4, 1995: 19–23.

Blankert, J.C., Overheid mag verantwoordelijkheid voor infrastructuur niet ontlopen  
Het Financieele Dagblad, 22 juni 1999.

Boneschansker, E., Noort, E. A. van, De moeizame analyse van kosten en baten  
ESB, jrg. 80, nr. 4017, 5 juli 1995, p. 629–634.

Brockner, J. en Rubin, J. Z. (1985) Entrapment in escalating conflicts: a social psychological analysis, New York (Springer Verlag)

Bruzelius, N., Flyvbjerg, B., Rothengatter, W., Big decisions, big risks : improving accountability in mega projects In: International Review of Administrative Sciences, Vol. 64, 1998, 423–440.

Eijgenraam, C. J. J., Koopmans, C. C., Tang, P. J. G., Verster, A. C. P., Evaluatie van infrastructuur In: ESB, 85 (2000) 4253 : 358–361.

Flyvbjerg, B., Holm, M. S., Buhl, S. (2002) Underestimating costs in public works projects : error or lie? In: Journal of the American Planning Association, Vol. 68, no. 3, summer 2002, 279–295.

Goemans, T., Smits, H. N. J. Smits , Kostenbeheersing van een megaproject: de Oosterscheldewerken In: ESB, 24 oktober 1984.

Haan, P. de, Oplossing WRR getuigt van verkeerd begrip ruimtelijke ordening Binnenlands Bestuur 15, 1994, 37: 24–25.

Hart, P. 't , Publieke ondernemers in Babylonische netwerken: grote projecten en politiek-bestuurlijk management In: Beleid en Maatschappij, jrg. 20, nr 3. 1993, p. 126–142.

Heuvel, M. J. J. van den, Pestman, P. K., Informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote projecten moet beter In: Tijdschrift voor openbare financiën 35, 2003, 6, p. 273–281.

Heuvel, F. A. M., Leers, G. B. M., Publiek-private samenwerking mag geen vrijbrief zijn voor rustig achteroverleunen, Het Financieele Dagblad, 19 juni 1999.

Heuvelhof, E. F. ten, Parlementaire controle en meerzijdig sturen In: Bestuurskunde 3, 1994: 105–112.

Jong, M. de, Geerlings, H. (2003) De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk : Hoe het succes van de O(E)EI lacunes in de moderne bestuurskundige theorie blootlegt In: Beleid en Maatschappij, jrg. 30, nr. 3, p. 166–178.



Maartens, M. (1991) Deltawerken van NS aangepast aan maatschappelijke behoefte In: Openbaar Vervoer nr. 12-1991: 12-13.

Priemus, H., Een nieuwe koers voor het ICES-beleid In: ESB, jrg. 87, 2002, 4384, p.826-828.

Skamris, M.K., Flyvbjerg, B., Inaccuracy of traffic forecasts and cost estimates on large transport projects In: Transport policy, Vol. 4. no.3, 1997, p. 141-146.

## Afkortingenlijst

AD	Accountantsdienst
AMROBEL	Amsterdam-Rotterdam-België
ARK	Algemene Rekenkamer
BBLN	Bundeling Bestaande Lijnen Noord
BEM	Baan Exploitatie Maatschappij
BNP	Bruto Nationaal Product
BOT	Build Operate Transfer
BR	Betuwroute
BUIZA	Buitenlandse Zaken
COW	Commissie van Overleg Wegen
CPB	Centraal Planbureau
CUP	Container Uitwisselpunt
DAD	Departementale Accountantsdiensten
DB	Deutsche Bahn
DBFM	Design Build Finance Maintain
D&C	design and construct
DG	directeur-generaal
DG	directoraat-generaal
DGG	directoraat-generaal Goederenvervoer
ECT	Europe Container Terminals
EISR	Economische Impactstudie Railgoederenvervoer
EZ	Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FEZ	Financieel Economische Zaken
GBO	Gebundeld Bestuurlijk Overleg
GHR	Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
HSA	High Speed Alliance
HSL	Hogesnelheidslijn
HST	Hogesnelheidstrein
ICE	Intercity Expres
ICES	Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking
IEM	Infrastructuur Exploitatie Maatschappij
IODAD	Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten
KBA	Kosten/batenanalyse
KKBA	Kengetallen-kosten/batenanalyse
KvK	Kamer van Koophandel
LOI	Letter of Intent
M&E	mechanisch en elektrische (installaties)
MER/m.e.r.	milieu-effectrapportage
MEY	Moret, Ernst en Young
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MKBA	maatschappelijke kosten/batenanalyse
MMA	meest milieuvriendelijke alternatief
NDL	Nederland Distributieland
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NIB	Nationale Investeringsbank
NIMBY	Not In My Back Yard
NIROV	Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan

NOV	Noord-oostelijke verbinding (NB: van de Betuweroute) Ook wel «Noordtak»
NS	Nederlandse Spoorwegen
OPV	Overlegorgaan Personenvervoer
OVI	Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur
PBKA	Parijs-Brussel-Keulen-Amsterdam
PEB	Private Exploitatie Betuweroute
PKB	planologische kernbeslissing
PLIMBY	Please In My Back Yard
PPS	Publiek private samenwerking
PRI	Project Ramingen Infrastructuur
RARO	Raad voor de Ruimtelijke Ordening
RIB	Railinfrabeheer
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RPB	Ruimtelijk Planbureau
RPC	Rijksplanologische commissie
RROM	Raad voor de Ruimtelijke Ordening en de Milieuhygiëne
RWS	Rijkswaterstaat
SG	secretaris-generaal
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer (Franse spoorwegen)
SOVI	Structuurgroep Ondergrondse Infrastructuur
SPI	Stuurgroep Privatisering Infrastructuur
SPRI	Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
SWAB	Samen Werken Aan Bereikbaarheid
TCI	Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten
TEN's	Transeuropese Netwerken
TGV	Train à Grande Vitesse
TiB	Transport in Balans
TUD	Technische Universiteit Delft
VEM	Vervoers Exploitatie Maatschappij
VGR	voortgangsrapport
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VLOB	Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute
WB 3	Bos-variant
WBH	Bos-variant, met station Haaglanden
WRO	Wet op de ruimtelijke ordening

## Selectie uit de ingekomen post van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten

### Brieven

Naam:	Onderwerp:
Belangengroep Fietsbrug	
Prinsenbeek	Werkbezoek TCI aan het HSL traject Breda.
Brouwer, J.	Advies voor verdere loop project Zuiderzeelijn
Bruin, J. de	Aangaande openbare hoorzittingen.
Cath, K. J.	Aangaande «punt van aandacht, omzet van NS Cargo, Rotterdam en Bondsrepubliek».
Evers, J. J. M.	Diversen documenten ten behoeve van het onderzoek.
Goudappel, H. M.	Verwijzing RARO advies en toezending artikel TS&V.
Gravendaal, C. J. W.	Historische informatie aanleg Rijnspoorweg in 1844.
Groeneweg, G. G.	Spoorbrug HSL over Hollandsch Diep.
Hove, J. P. C. ten	Aangaande Nederlandse infrastructuur enkele opmerkingen.
Hove, J. P. C. ten	Aandacht voor een tweetal zaken.
Kleyn, A. A.	Aangaande de MER.
Kraak, K.	Diverse vragen met betrekking tot de Betuweroute.
Leeuwenburgh, W.	Kostenoverschrijding Betuweroute.
Leijgraaff, A. J.	Advies en onderzoeksbureau.
Molemaker, R. J.	Twee maal rapportage HSL.
Muller, F. †	Diversen documenten ten behoeve van het onderzoek.
Niessen, G.	Aangaande Betuweroute «voorkomen is beter dan genezen».
Onbekend	Integriteit overheid.
Royal Haskoning	Informatie over initiatieven in de procesindustrie grote projecten.
Sijses, J. J.	Oorzaken kostenoverschrijdingen.
Slinger, C. W.	Aangaande werkzaamheden traject Emmerich – Oberhausen.
Slooten, R. van	Diversen aan kritiek en suggesties.
Stichting Duurzame Mobiliteit	Reeks informatie over onderzoek naar de Betuweroute.
Susijn, J.	«Een half miljoen euro voor het oprapen».
Visscher-Endeveld, E.	Diversen ter informatie Betuweroute.
Visser, A. de	Persoonlijke ervaringen met betrekking tot de Betuweroute.
Waard, S. J. de	Democratisch deficit bij de Betuweroute.
Wesselink, W. M. P.	Invoering van de LZV's.
Wolters, J. J.	Diversen markante documenten.
Zelvelder, W. C.	Kritiek op PvdA en commissie.

### E-mails

Naam:	Onderwerp:
Baan, A.	Bijdragen ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.
Berg, P. van den	Aandacht voor kartel van aannemers.
Berg, P. van den	Lessen voor de toekomst.
Berg, P. van den	Blamage kabinet.
Blankert, J. J.	Enkele opmerkingen over de hoorzittingen van vrijdag 10 september 2004.
Bruin, H. de	Aangaande openbare hoorzittingen.
Brug, S. H. van der	Informatie uitzendingen Argos.
Drongelen, L. van	Aangaande openbare hoorzitting.
Druten, A. F. van	Aanbesteding HSL.
Druten, A. F. van	Correspondentie groot risico prijsafspraken binnen de Nederlandse aannemerij.
Druten, A. F. van	Verkeerde aanpak HSL.
Druten, A. F.	Diversen punten Betuweroute.
Fernhout, M.	Betuwelijn art. 90 t/m 94 verdrag van Rome.
Frauenfelder, P. H.	Ongeloofwaardigheid politiek onderzoek.
Frens, W.	Inlichtingen verstrekt aan minister Jorritsma met betrekking tot de HSL.
Heikens, D. L. J.	Interessante publicatie – Megaprojecten en manipulatie/Robert Bell.

Naam:	Onderwerp:
Hollandia Kloos N.V. Hulten, M. van Ijff, K. Ijff, K. Jacobs, H. Jansen Maneschijn, H. J. Jantzen, J. Joghems, R. Klok, R. F. Knol, R. J. F.	ICES project/onderzoek Betuwelijn. Betuwelijn/discussie binnen D66. Volkskrant over Betuweroute naar aanleiding van Argos. «Jorritsma in de fout bij aanbesteding regie Betuweroute». Prestigeobjecten. Werkwijze commissie en diversen aandachtspunten. Kosten en baten Betuweroute. Onderwerpen over Betuweroute. «Zweefbreinen». Aangaande onderzoek Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.
Koopmans, R. W. R. Kuiper, H.	Diversen aangaande onderzoek. Kort geformuleerde stellingen met betrekking tot grote infrastructuurprojecten.
Laane, R. H. Laar, S. van Linde, H. van der Leenhouts, K. Leeuwenburg, W.	Infrastructuurprojecten – lessen vanuit Shell. Commentaar grote plannen. Betuweroute kosten. Opmerkingen over onderzoek Betuweroute. Enige aanvulling voor Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.
Luijn, W. L. M. van Luyckx, P. Luyckx, P. Luyckx, P. Meijer, J. Middelkoop, J. H. Montfort, T. van Mourik, D. van Pauw, E. E.	Aanbod van kennis en dienstverlening. Verwarring omtrent diversen acties kabinet. Diversen. Compliment aan Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. Diversen vragen. Toetsingskader HSL. Aanbestedingsfraude HSL-Zuid. Algemene beginselen van behoorlijk politieke besluitvorming. Aangaande voorzitter Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.
Perlo, A. H. G. J. Quik, J. Ruiter, R. de Reiding, E.	Vermoedelijke fraude Betuweroute. Vergelijking van de intensiteiten op de Europese spoornetten. Aanvullende informatie Betuweroute en HSL. Korte reactie aangaande kostenoverschrijdingen.
Ruiter, R. de Rijzebol, P. Roscam Abbing, M. Schrijvenaars, T. Schukken, F. Schurink, H. F. Schurink, H. F. Siddiqui, F. Sierts, A. Slooten, R. van Smeek, B. Toorn, W. A. van den Zandee, J. P. M.	Artikel in het Financieele Dagblad. Over Betuweroute, magneetzweftrain en Schiphol. Aangaande de notitie Betuweroute. Persoonlijke ervaring met de Betuweroutediscussie. Voorstel titel eindrapport. Aanvullende informatie. Aanvulling op eerdere mail. Suggesties onderzoek TCI. «Kabinet koos voor meest onrendabele variant HSL». Diversen. SVV 2 van de Betuweroute. Methode van aanbesteding van grote infrastructurale werken. Aandacht bewoners en belanghebbenden.